



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

문학석사학위논문

몽골의 가정폭력 대응 제도에 대한 연구

- 예방 및 피해자 지원체계를 중심으로 -

2016년 7월

서울대학교 대학원

협동과정 여성학 전공

Dashdorj Bolortsetseg

몽골의 가정폭력 대응제도에 대한 연구

-예방 및 피해자 지원체계를 중심으로-

지도교수 배은경

이 논문을 문학석사 학위논문으로 제출함

2016 년 6월

서울대학교 대학원

협동과정 여성학 전공

Dashdorj Bolortsetseg

Dashdorj Bolortsetseg의 석사학위논문을 인준함

2016 년 7월

위원장

김혜린



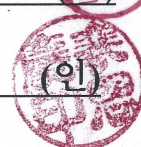
부위원장

정준숙



위원

배은경



〈국문 초록〉

몽골의 가정폭력 대응 제도에 대한 연구

- 예방 및 피해자 지원체계를 중심으로 -

서울대학교 대학원

협동과정 여성학 전공

Dashdorj Bolortsetseg

몽골에서 가정폭력이 ‘폭력’으로 개념화되고 관련 법제가 마련된 지 10년 이상이 지났지만, 몽골의 일반 국민들은 여전히 가정폭력을 심각한 사회문제로 인식하고 있지 않다. 본 연구는 이것이 가정폭력에 관한 법제화 이후에도 여러 제도적 한계로 인해 가정폭력 피해자가 계속해서 비가시화되고 있기 때문이라고 보고, 현재의 몽골의 가정폭력 대응 제도에서 피해자의 위치를 재점검하고자 한다. 구체적으로는 「가정폭력 방지에 관한 법」과 이 법 실행을 위한 정책 플랜인 ‘가정폭력 방지를 위한 국가 프로그램’을 페미니스트 관점에서 비판적으로 검토한다. 몽골의 가정폭력 관련 법제와 정책의 형성 배경 및 내용을 검토하고, 이 과정에서 가정폭력 피해자가 어떻게 위치지어 왔는지를 규명하며, 피해자의 입장에서 가정폭력을 당했을 때 현재의 제도에서 기대할 수 있는 보호나 지원은 어떤 것들인지 살펴본다. 즉, 몽골의 가정폭력 방지법과 국가프로그램의 현황과 한계를 검토하여 피해자를 실질적으로 지원하기 위해 필요한 것이 무엇인지 검토하는 것이 본 연구의 목적이다.

몽골에서 가정폭력이 사회 문제로 제기되기 시작한 것은 1990년대 체제전환기부터다. 사회주의에서 민주주의로의 체제 전환과 함께, 구소련의 지원으로 운영되어 왔던 여성에 대한 사회적 지원이 중단되고 사회 각 분야에 진출했던 여성들이 가정으로 되돌아가면서 ‘착한 아내상’이라는 이데올로기가 등장하였다. 다른 한편으로 시민사회가 형성되면서 몽골 사회에 인권단체들이 설립되기 시작했고, 이 중 여성단체들이 여성이 체제전환으로 인한 사회적 혼란과 각종 범죄 사건들의 주된 피해자가 되고 있다는 문제를 제기하였다. 가정폭력은 이러한 체제전환기 여성 피해의 주된 형태로 지

목되었으며, 여성단체인 <폭력방지센터>가 실시한 실태조사 결과를 통해 사회문제로서 공론화되었다. 그리고 이는 곧 가정폭력 방지를 위한 법률의 제정을 위한 운동으로 이어졌다.

문제는 가정폭력이 사회 문제로 공론화되는 과정에서 정작 가정폭력의 직접적인 피해자가 되는 여성(아내)이 비가시화되었다는 점이다. 몽골에서 사회문제로서의 가정폭력은 주로 체제전환의 혼란과 연관이여 설명되어, 가해자인 남성(남편)이 실직 등으로 인해 심리적으로 불안정해지고 알코올중독 등으로 이어지면서 가족 구성원들에게 가하는 폭력으로 정의되었다. 가정폭력의 많은 형태가 아내구타였음에도 불구하고, 아내를 직접 '피해자'로 호명하는 담론은 드물었다. 가정폭력의 피해자로 지목된 것은 직접 폭력을 당한 당사자가 아니라 가정폭력을 목격한 다른 가족 구성원들(주로 자녀)이었으며, 가정폭력이 심각한 사회문제인 이유는 이것이 결국 이혼으로 이어져 가족이 해체되고 부랑아가 증가하며 미성년자의 매춘과 범죄가 심각해지기 때문이라고 설명되었다. 즉, 가정폭력이 공론화되는 과정에서 가정폭력을 당하는 여성과 그 여성이 입은 피해는 오히려 사회적 관심의 대상이 되지 못했던 것이다.

2004년 「가정폭력 방지에 관한 법」이 제정, 2005년부터 시행되었고, 2007년에는 본 법의 실효성 있는 집행을 위해 '가정폭력 방지를 위한 국가프로그램'이 수립되었다. 현재 몽골에서는 본 법과 국가프로그램에 근거하여 가정폭력 예방정책과 피해자 지원 정책이 추진되어 오고 있다. 「가정폭력 방지에 관한 법」과 '가정폭력 방지를 위한 국가프로그램'의 내용과 실행을 페미니스트 관점에서 비판적으로 검토해 본 결과, 몽골의 현 법제도와 정책은 다음의 네 가지 점에서 피해자를 위한 실질적이고 지속적인 지원을 담지하지 못하고 있음을 발견하였다.

첫째, 가정폭력 피해자 지원을 위한 정책이 치안 및 의료기관만을 중심으로 추진되고, 다양한 심리적 문화적 지원 체계가 부재하다. 경찰과 병원만을 근거로 제공되는 피해자 지원은 법적으로 처벌가능한 신체적 상해를 입은 경우만을 지원 대상으로 한정함으로써, 가정폭력의 피해를 신체적인 피해로 축소하여 보는 잘못된 인식을 강화할 위험이 있다. 또한 이미 심각한 가정폭력이 발생한 가정에 대해서만 관심을 두고, 병원에서 제공할 수 있는 단기간의 치료만을 지원 서비스의 범위에 넣고 있기 때문에 가정폭력의 예방 활동과 피해자에 대한 장기적인 지원에 한계가 있다.

둘째, 가정폭력 예방과 피해자 지원 서비스에 대한 접근성이 매우 떨어지는 것으로

나타났다. 지원 서비스의 다양화는 물론 지원 시설의 양적 확대도 거의 이루어지지 못했다. 현재 몽골에서 가정폭력 피해자를 위한 지원 시설은 보호소(경찰 설치 혹은 위탁)와 원스톱 서비스 지원센터(종합병원 등에 설치) 뿐이며, 그나마도 전국적으로 고르게 분포되어 있지 못하다. ‘넓은 땅 적은 인구’라는 특징을 가지고 있는 몽골의 특성을 감안할 때 지원 시설의 양적 확대가 시급하며, 단기적인 긴급 지원의 수준에 머무르고 있는 지원 시설 서비스의 질적 수준도 시급히 제고되어야 한다.

셋째, 가정폭력 신고와 피해자 지원 의무를 지는 주체들의 전문성을 담지할 수 있는 체계적인 교육이 필요한 것으로 보인다. 경찰과 사회복지사, 지원 시설 내 종사자들은 물론, 법적으로 신고의무가 있는 교육기관, 의료기관, 면/읍 사무소 소장 등의 공무원들이 가정폭력에 관한 이해가 없거나 피해자에 대한 비밀 보장의 의무를 지키지 않을 경우 피해자들은 신고 자체를 꺼리게 된다. 무엇보다 관련 기관 종사자 및 관계자들의 전문성을 제고할 체계적인 교육이 필요한 이유이다. 또한 언론매체에서 가정폭력을 선정적으로 다루거나 피해자의 사적 정보를 외부로 노출시키는 문제들이 발생하고 있다. 가정폭력으로 피해자가 사망하거나 역으로 참다 못한 피해자가 살인자가 되는 정도의 극심한 가정폭력 사건만이 언론에 보도될 뿐 아니라, 보도되는 방식 역시 문제점이 많은 것이다. 이로 인해 다양한 가정폭력의 피해자들이 일반 국민에게 비가시화될 뿐 아니라, 심각한 가정폭력 피해자들조차 자신의 피해 사실이 외부로 알려지는 것을 두려워하게 만드는 원인이 되고 있다. 따라서 언론 보도에 대한 정책적 방안도 요구된다.

넷째, 가정폭력 방지를 포함하는 여성 정책 전반의 추진을 위한 기반이 안정되어 있지 않다. 몽골의 잦은 정권 교체는 일관성 있는 법 집행과 실행을 어렵게 하고 있으며, 특히 여성정책은 정치적 변동에 매우 쉽게 영향을 받는 취약한 분야가 되고 있다. 여성문제의 중요성에 대한 사회적 합의가 아직 없기 때문에 쉽게 행정조직의 축소나 예산의 감축의 대상이 되는 것이다. 여성 관련 업무를 전담하며 포괄적인 여성 정책을 힘 있게 추진할 수 있는 행정조직의 설립이 절실한 상황이다.

지금까지 몽골의 가정폭력에 관한 기존 연구들은 몽골 사회에서 일어나고 있는 가정폭력의 실태를 보고하거나, 법제도의 문제점을 분석하여 가해자에 대한 처벌의 강화를 제안하는 연구들이 주를 이루었다. 본 연구는 가정폭력에 대한 법제화가 이루어졌음에도 불구하고 가정폭력에 대한 몽골 사회의 인식이 어째서 담보 상태에 있는

것인지를 ‘피해자의 비가시화’라는 관점에서 규명하며, 피해자의 입장에서 실제 법과 정책의 실행 단계에서의 문제점을 분석하고 피해자 보호 지원체계에 대한 통합적인 정책이 수립되어야 할 필요성을 제기했다는 점에서 의의를 가진다.

주요어: 가정폭력, 몽골의 가정폭력, 가정폭력 피해자, 가정폭력 정책, 여성정책, 예방 정책, 지원정책, 몽골

학 번: 2013-23781

〈목 차〉

국문초록	i
제1장 서론	1
제1절 문제제기 및 연구목적	1
1. 문제제기	1
2. 연구의 목적과 연구문제	5
제2절 연구 방법	6
1. 문헌연구	6
2. 면접조사	7
제3절 이론적 배경	9
1. 가정폭력의 정의	10
2. 가정폭력의 피해와 피해자	12
3. 가정폭력에 대한 페미니즘 논의	14
4. 페미니즘과 국가정책	20
제4절 선행연구 검토	23
제2장 가정폭력의 사회문제화와 정책 형성 과정	26
제1절 가정폭력의 사회문제화	26
1. 체제전환 전후의 여성 지위	26
2. 민주화와 여성운동: 가정폭력의 문제화	31
제2절 가정폭력 담론에서 ‘피해자’ 규정의 문제	33
1. 가정폭력 피해와 피해자에 대한 담론	34
2. 가정폭력 원인에 대한 담론	36
제3절 가정폭력 대응을 위한 제도적 노력	41
1. 가정폭력 방지법 제정을 위한 운동	41
2. 「가정폭력방지에 관한 법」의 내용과 개정요구	44
제4절 소결	47

제3장 가정폭력 예방 및 피해자 지원 정책	51
제1절 가정폭력 피해자의 침묵과 숨겨진 가정폭력	51
제2절 예방 및 피해자 지원의 현황	58
1. 정책의 법적 근거와 쟁점들	59
2. 가정폭력 예방 및 피해자 지원을 위한 서비스	63
제3절 소결	74
제4장 가정폭력 예방 및 피해자 지원정책의 한계와 개선점	78
제1절 치안 및 의료체계 중심 지원의 한계	78
1. 경찰과 병원에서의 지원	78
2. 경찰과 병원 중심 지원의 한계	80
3. 개선점	83
제2절 서비스 접근성의 부족	85
1. 지원체계 접근성과 서비스 제공의 양적 개선에 대한 수요	85
2. 지원체계 접근성과 서비스 제공의 질적 개선에 대한 수요	88
3. 개선점	90
제3절 전문성 부족과 비밀 보장의 문제	91
1. 참여의무기관에 대한 신뢰 및 비밀 보장의 문제	91
2. 참여의무기관 공무원 교육의 문제	94
3. 개선점	97
제4절 정책 추진을 위한 기반 불안정	98
1. 여성인권 관련 정책에 관한 정부의 책무성 부족	99
2. 정책 수행을 위한 예산 배정 미비	101
3. 가정폭력에 대한 대중적 인식 부족	102
4. 개선점	104
제5절 소결	106
제5장 결론	110
제1절 연구 결과	110

제2절 연구의 함의 및 후속 연구 과제	116
참고문헌	119
〈Abstract〉	123

〈표 차례〉

〈표1-1〉 면접 참여자	8
〈표1-2〉 면접 내용 분석 결과	9
〈표1-3〉 여성폭력 예방을 위한 효과적인 전략	17
〈표1-4〉 여성폭력 피해자를 위한 효과적인 서비스 유형	19
〈표1-5〉 페미니즘의 세 가지 성평등 비전과 정책	20
〈표3-1〉 ‘국가프로그램’ 목표	61
〈표3-2〉 가정폭력 피해자 보호를 위한 시설 설립 추이	68
〈표3-3〉 가정폭력 피해자 지원 시설	86

〈그림 차례〉

〈그림2-1〉 사회주의 시기 노동시장 여성참여 비율	27
〈그림2-2〉 사업별 여성 참여율	28
〈그림2-3〉 사회주의 시기 평균 가족 인원수	29
〈그림2-4〉 여성의 폭력 노출 장소	53
〈그림2-5〉 폭력방지센터 방문자 현황	57
〈그림3-1〉 ‘가정폭력 방지를 위한 국가프로그램’ 정책 우수방향	61
〈그림3-2〉 원스톱 센터 지원 서비스 종류	67
〈그림3-3〉 전국 가정폭력 피해자 지원 시설 분포 현황	69
〈그림3-4〉 서부 지역	70
〈그림3-5〉 향가이 지역	71
〈그림3-6〉 중부 지역	72
〈그림3-7〉 동부 지역	73
〈그림3-8〉 수도 울란바타르	74

제1장 서론

제1절 문제제기 및 연구목적

1. 문제제기

이 연구는 몽골 사회에서 가정폭력이 사회문제로 제기된 과정과 가정폭력 실태, 그리고 가정폭력 해결을 위한 제도 속에서 피해자의 위치를 찾아 피해자에 대한 지원 체계와 피해자 되기 이전 예방 정책을 다룬다. 이는 몽골에서 여전히 가정폭력에 대한 대중의 인식이 낮고, 가정폭력 피해자에 대한 여성혐오적 비난의 시선이 강하다는 문제의식에서 출발한다. 몽골 사회가 가정폭력이 전혀 일어나지 않는 곳이 아닌데도, 일반 국민들은 가정폭력이 없다고 생각하거나 있어도 가족 내 다툼 정도로 가볍게 여기고 피해자가 맞을 만한 이유가 있어서 맞았을 것이라고 막연히 생각하는 상태에 머물러 있다. 1990년대 중반부터 가정폭력 실태조사가 이루어졌고, 2000년대 중반부터 이 문제에 대응하기 위한 법 제도가 만들어진 몽골에서 왜 이렇게 가정폭력에 대한 대중적 인식이 낮은 것일까? 이러한 의문에서 출발하여, 몽골의 가정폭력 정책에서 피해자에 대한 관심 부족으로 피해자가 목소리를 얻거나 사회적으로 모습을 드러내기 어렵다는 점과, 그로 인해 가정폭력의 ‘피해’ 자체가 비가시화 되어 있다는 점이 문제의 원인이라는 점을 밝히고자 한다.

2013년, 외국남자와 결혼하여 남편의 나라로 이주했던 몽골 여성이 그 남편으로부터의 반복되는 구타와 잔인한 폭력을 견디다 못해 결국 가출하여 그 지역 교회에 피신해 있다는 소식이 알려졌다. 남편에게 여권을 빼앗겨 몽골로 돌아갈 수 없었던 피해여성이 고국으로 돌아가고 싶다며 구제요청을 하는 모습이 해외 언론에 실렸다.¹⁾ 2014년, 결국 그녀는 교회와 국제기구의 도움으로 남편을 피해 몽골 여권을 재발급 받을 수 있었고, 두 아이를 데리고 무사히 고국으로 입국하는 그녀의 모습이 화보사

1) 가령 <http://www.africansinamericannewswatch.com/a/p/news/news0217.html>

진이 되어 몽골 언론에 크게 보도될 만큼 대중들의 뜨거운 관심을 모았다.²⁾

당시 몽골 사회에서 이 사건을 보는 시선은 크게 두 가지로 나뉘었다. 그녀가 당한 일에 대해 마음 아파하고 동정하는 사람들도 있었지만, 처음부터 외국 남자와 결혼해서 몽골을 떠나지 않았으면 이런 일이 없었을 거라며 그녀의 현명하지 못 한 결혼 선택에 대해 비난하는 사람들이 더 많았다. 후자의 의견은 본인이 자발적으로 선택하고 결정하여 외국 남자를 따라 갔는데 이제 와서 왜 다른 나라 사람 아이까지 데리고 몽골에 돌아오느냐는 식의 댓글에서 대표적으로 나타났다. 돈이 없고 가난해도 몽골 남자와 결혼했으면 이런 고생을 하지 않았을 텐데, 돈 많다고 외국 남자를 따라 간 본인이 잘못이라는 여성혐오성 피해자 비난(blaming victim)이 댓글의 주류를 이루었다. 가정폭력의 피해자와 그녀의 아이를 ‘다시’ 몽골 민족으로 받아들이는 것에 반감을 드러내면서 그녀의 피해자성을 인정하지 않은 것이다.

민족주의를 연구한 페미니스트 학자들은 여성과 민족의 관계에 대하여, 여성은 종족 집단 구성원의 생물학적 재생산자로서 종족적, 민족적 집단의 경계를 재생산하며, 종족적 민족적 차이의 기표로서 민족주의 담론을 구성하는 데 기여한다고 지적한다(시린M.라이, 2014). 이러한 관점에서 보면 흑인 남편의 아이를 데리고 고국으로 돌아온 몽골 여성은 몽골 민족의 경계를 불안정하게 만들기 때문에 몽골 사람들이 쉽게 받아들이기 어려웠다고 볼 수 있다. 그러나 이와는 별도로, 사람들이 “만일 몽골 남자와 결혼했다면 가정폭력을 당하지 않았을 것이다”라고 생각한다는 점 역시 중요하다. 몽골 남자들은 아내에게 폭력을 가하지 않는다, 혹은 몽골에서 가정폭력이나 여성에 대한 폭력(violence against women)은 없다고 보는 대중적 믿음이 문제인 것이다. 실제로는 그렇지 않다.

몽골에서 가정폭력 실태조사가 처음으로 실시된 것은 1995년이였다. 사회주의에서 민주주의로 체제전환을 한 1990년대 초부터 시민사회가 발전하기 시작했으며, 인권 의제를 중심으로 한 단체들, 여성단체들과 여성 운동에 특화된 여성단체가 등장한 것은 그 이후이다. 폭력방지센터(Хүчирхийллийн Эсрэг Үндэсний Төв)는 그 중 하나이며, 젠더기반 폭력(violence based on gender)의 근절을 설립 목표로 하여, 몽골 사회 내 가정폭력의 실재를 입증하기 위해 가정폭력 실태조사를 하였다. 최초의 실태

2) 국내 뉴스 기사: “나이지리아에서 폭력 당한 여성이 우리에게 무엇을 말해 주고 있는가? (Нигерт хүчирхийлэлд өртсөн эмэгтэй С.Э бидэнд юу хэлэв?) URL <http://www.24tsag.mn/content/30472.shtml> (2015년 4월 16일기사)”

조사를 1995년에 실시했고, 3년 뒤인 1998년에 두 번째 실태조사가 이루어졌다.³⁾

조사 결과, 몽골여성 3명 중 1명이 어떠한 유형의 폭력을 경험하고 있고, 여성 10명 중 1명이 남편으로부터 신체적 물리적 폭력을 당하고 있으며, 가정폭력 피해 여성들의 연령도 18~49세에 퍼져 있다는 사실이 밝혀져 몽골에서도 가정폭력이 만연해 있다는 것이 드러났다(폭력방지센터, 1998). 폭력방지센터와 여성들은 이 사실을 근거로 몽골 정부를 향하여 가정폭력 문제의 사회적 심각성을 강하게 주장하며, 대책을 요구했으며, 그 결과 2004년 법제도가 마련되었다. 그러나 첫 실태조사 10년 뒤인 2005년에 몽골 정부기관인 <보건부>의 조사에서도 여전히 응답자의 84.9%가 가정이 여성들이 가장 쉽게 폭력에 노출되는 장소라고 답했다. 2009년 몽골 <통계청>과 유엔인구기금(UNFPA)이 수행한 실태조사에서도 6894명의 여성 응답자 중 19%가 남편 혹은 동거인으로부터 신체적 폭력을 경험한 적이 있다고 응답하였다 (폭력방지센터 · The Advocates for Human Rights, 2014). 상황이 별로 개선되지 않은 것이다.

이러한 경향은 2010년대에 들어와서도 크게 달라지지 않은 것으로 보인다. <통계청>에서 발표한 최근 3년간의 통계를 살펴보면, 2013년 418건이던 가정폭력의 건수는 2014년 1076건으로 2.6배 늘어났으며, 2015년에도 1356건으로 전영대비 거의 300건이 증가했다. 이 통계는 단순 신고는 포함하지 않으며, 경찰에 신고되어 법원에서 최종 판결이 난 가정폭력 사건만 집계한 것이다. 만약 이 통계가 단순 신고 건수를 집계하였다면 대중의 인식이 높아져 그 동안 숨어 있던 가정폭력에 대한 신고가 늘어난 것이라고 볼 수도 있겠지만, 재판이 완료되어 법에 의해 가정폭력 사건임을 확증받은 사건만 집계하였음에도 그 건수가 이렇게 급증한다는 것은 이것을 단순히 암수(暗數)가 드러난 문제로 보기 어렵게 한다. 핵심은 몽골 사회에서 가정폭력은 여전히 실재하고 심각한 수준이라는 것이다.

이와 같이 우리 나라에 가정폭력이 만연해 있으나 대중들에게 가정폭력이 없는 것처럼 생각되는 이유가 무엇일까? 몽골에서 가정폭력이 사회문제로 다루어진 역사는 짧은 뿐 아니라, 이 문제를 해결하기 위해 도입 실행된 법제도가 대중들에게 잘 알려져 있지 않으며, 무엇보다 법제 마련 과정이나 가정폭력 연구 등의 관심에서 피해자가 없었기 때문으로 보인다. 언론은 가정폭력 방지에 대한 법제를 홍보하기 위해 노

3) 1995년 폭력방지센터 · 인구정책노동부 공동수행, 5000명을 대상. 1998년 폭력방지센터 · 몽골국립대 인구학교육연구원 공동수행, 3000명을 대상으로 수행됨.

력하지 않았을 뿐 아니라, 가정폭력을 당한 여성이 사망하거나⁴⁾ 참다못한 여성이 가해자인 남편을 살해하는 사건⁵⁾이 벌어지면 그 때만 잠깐 보도하고 만다. 그런데다가 인식 전환을 위한 교육이 전혀 없고, 여성단체 차원에서 하는 캠페인이 소규모로 진행되어, 여전히 여성들은 가정폭력을 경험해도 이것을 ‘자기 잘못 때문’이거나 ‘가족 내부의 문제’로 여기는 인식틀에서 벗어나지 못하고 있다. 무엇보다 ‘여자가 참아야 가정이 유지된다’는 논리가 남녀 국민 모두에게 강하게 작동하고 있는 것이 문제다. 이런 상황에서 가정폭력은 어떤 불행한 여성이 목숨을 잃거나 살인범이 되는 문제로만 여겨지고, 그 정도로까지 ‘심각하지 않은’ 가정폭력은 가정폭력으로 인식조차 되지 않고 있다. 즉, 몽골에서는 여전히 가정폭력의 피해자가 비가시화 되어 있기 때문에 실재하는 가정폭력이 마치 ‘없는 것처럼’ 간주되고 있는 것이다.

몽골 사회에서 가정폭력을 ‘폭력’으로 개념화하고 법제를 마련하기 시작한 지 15년 이상이 지나가고 있다. 1999년 「가족법」 개정 때 폭력이란 개념이 처음으로 법조항으로 도입되었고, 2004년에는 「가정폭력 방지에 관한 법」이 입법화되고, 2007년에는 본 법의 효과적인 시행을 위한 정책 플랜인 ‘가정폭력 방지를 위한 국가 프로그램(이하 국가프로그램)’을 수립하여 2015년까지 집행하였다. 그러나 2012년 몽골 인권위원회의 조사에 따르면 현재 범죄를 저질러 감옥에 갇혀 있는 여성 수감자 5명 중 1명(25.23%)이 가정폭력의 피해자라고 한다. 가정폭력이 주요한 사회문제로 인식되지 못하고 있는 가운데, 가정폭력의 피해자들이 제대로 보호받지 못한 채 범죄자로 전락하고 있는 것이다.

4) 대표적인 사례는 다음과 같다.

“가정폭력 사건으로 인해 여성 62명 사망 (Гэр бүлийн хүчирхийллийн улмаас 62 эм эгтэй амиа алджээ) http://www.new.mn/News/Detail?news_code=35260 (2015년 4월 16일 기사)”, “여자 친구를 4일 동안 폭행 살해(Найз охиноо 4 өдөр зодож амийг нь хөнөөжээ) <http://www.24tsag.mn/content/47511.shtml> (2014년 1월 14일 기사)”, “아내를 흉기로 부상 후 자살 (Эхнэрээ хутгаар гэмтээн өөрийнхөө амийг хөнөөжээ) <http://newsmongolia.mn/index.php?newsid=2962> (2016년 5월 2일 기사)

5) 가령 “남편 살해 여성에게 11년 구속 처벌(Нөхрөө хөнөөсөн бүсгүйд 11жилийн ял оноов) <http://www.bataar.mn/10006963> (2013년 7월 11일 기사)”

2. 연구의 목적과 연구문제

이 연구는 이러한 문제의식에서, 「가정폭력 방지에 관한 법」과 이 법의 효과적인 수행을 위한 국가프로그램을 페미니스트 관점에서 검토하는 것을 목적으로 한다. 특히 쉽게 간과되고 있는 피해자를 가시화하기 위해서, 피해자의 입장에 서서 실제 가정폭력을 당했을 때 국가에게 무엇을 기대할 수 있고 어떤 보호나 지원을 얻어낼 수 있는지를 질문해 보고자 한다.

피해자의 가시화 문제를 이 연구의 중심적 주제로 놓은 이유는 피해자가 가시화되어야만 대중들의 가정폭력에 대한 인식이 달라질 수 있고, 실질적으로 가정폭력 피해자를 보호하고 지원하여 가정폭력을 감소시킬 수 있는 법제도적 개선이 이루어질 수 있다고 보기 때문이다. 직접 가정폭력을 당한 피해자들마저 자신이 “가정폭력”을 경험한 “피해자”인지를 모르는 채 피해자 비난 논리를 내면화하고, 대중들도 가정폭력의 피해자가 엄연히 존재한다는 사실 그 자체를 부인하고 있는 오늘날의 상황에서는 가정폭력 문제 해결을 위한 그 어떤 사회적 합의를 이끌어내는 것조차 가능하지 않다.

가정폭력 피해자가 사회적으로 가시화되기 위해서는 무엇보다 피해자들의 존재와 목소리가 공적인 장에서 드러날 수 있어야 한다. 그러려면 피해자가 스스로 피해 사실 신고 등을 통해 사건화할 수 있어야 할 뿐 아니라, 자신을 법적 보호와 지원을 받을 수 있는 주체로 인지할 필요가 있다. 피해자는 가정폭력으로부터 안전하게 보호되어야 할 뿐 아니라, 앞으로의 인생에서 가정폭력 피해 경험 그 자체와 그로부터 벗어나는 과정에서 경험하게 되는 여러 어려움과 위기, 좌절들을 딛고 건강한 사회 구성원으로 살아갈 수 있도록 다양한 지원을 받아야 한다. 그러한 지원이 없다면 피해자를 가시화하고 가정폭력에 대한 대중적 인식을 제고하는 것이 더욱 어려워질 것이다. 위축되고 신체적 심리적으로 상처를 입은 피해자가 자기 목소리를 낼 수 있도록, 그렇게 할 수 있는 환경이 구축되어야만 가능하다.

구체적으로 이 연구는 현재의 몽골 가정폭력 대응 법제와 정책, 그리고 그것이 만들어진 과정과 현장에서의 추진 실태를 살펴봄으로써, 가정폭력 피해자의 위치를 규명하고 이 정책들이 피해자를 보호하고 지원하고 또한 예방하는 데에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 즉 현재의 법제와 정책 환경 안에서 가정폭력의 피해자를 가시화하

는데 어떠한 장애가 있는지 살펴보고, 피해자를 실질적으로 지원하기 위해 필요한 것이 무엇인지 검토해 본다.

가정폭력에 대한 몽골 정부의 정책적 개입을 페미니스트 관점에서 분석하고자 하는 이 연구의 연구문제는 다음과 같다.

연구문제1: 몽골에서 가정폭력에 대한 사회적 문제제기는 어떻게 이루어졌는가? 가정폭력에 대응하기 위한 법제도와 정책은 어떤 과정을 거쳐 형성되었는가? 가정폭력에 대한 담론에서 “피해자”는 어떻게 규정되는가?

연구문제2: 몽골의 가정폭력 법제와 국가프로그램은 가정폭력의 예방과 피해자 지원을 위해 어떤 노력을 하고 있는가?

연구문제3: 몽골의 가정폭력 예방과 피해자 지원 정책의 한계는 무엇인가? 실질적인 피해자 지원이 가능하기 위해 더 필요한 것은 무엇인가?

제2절 연구 방법

연구 방법은 문헌 연구와 질적 면접을 채택했다. 이 논문에서 수행한 질적 연구는 가정폭력 방지 활동을 하는 사람들에 대한 면접과 그 자료의 해석과 분석으로 이루어진다. 질적 면접은 가정폭력 업무를 담당하는 정부기관 공무원들과 가정폭력 방지 활동을 하는 여성단체 활동가들을 대상으로 하여, 문헌 자료만으로 파악할 수 없는 현장의 목소리를 듣기 위해 실시되었다.

1. 문헌연구

본 연구에서 수행한 문헌 연구는 두 가지 목적으로 이루어졌다. 첫째 본 논문의 이론적 토대를 만들기 위해, 둘째 몽골의 가정폭력 대응 법적 행정적 제도들을 검토하기 위해서이다. 이론적 배경을 검토하는 과정에서는 가정폭력의 정의, 가정폭력의 피해와 피해자, 가정폭력에 대한 페미니스트 논의들과 페미니즘과 국가정책에 관한 문헌들을 살펴보았다. 몽골의 가정폭력 대응 입법 행정 제도들을 검토하는 과정은 다음과 같다.

첫째, 선행연구 검토로서 몽골에서 여성에 대한 연구가 어떠한 관점에서 진행되어 왔는지를 기존 문헌들을 통해 검토했다. 둘째, 몽골의 가정폭력 대응 제도 도입을 이해하기 위해, 몽골에서 가정폭력 공론화와 제도화 역사, 가정폭력 피해와 원인에 대한 몽골 사회 담론, 또한 이 시기 국제기구와 여성단체 차원에서 수행한 연구와 조사들, 주장들을 살펴보았다. 셋째, 가정폭력 예방 및 피해자 보호 지원 체계의 현황과 문제점을 다루기 위하여 몽골 통계정보와 정부기관 연구자료, 일부 국제기구 및 여성 비정부기관들의 전문서적, 학술지에 게재된 연구논문과 각 연구기관 연구보고서 등을 참고하여 검토했다.

2. 면접조사

1) 면접 방법

질적연구 면접은 적절한 맥락이나 분위기에 초점을 맞추어 해당되는 지식을 얻어내는 작업이며 자료와 지식이 면접 과정에서 대화 형식의 상호작용을 통해서 창출된다(Mason, J., 2002). 본 연구에서 면접은 문헌연구 결과물로 나온 내용을 보충하는 동시에 검증할 수 있는 자료를 수집하기 위해서 실시되었다. 이에 실제 현장에서 활동하고 있는 활동가, 정부기관 공무원들을 대상으로 면접을 실시했으며, 2015년 10월 19일부터 28일 사이에 진행했다.

2) 면접 참여자

본 연구는 문헌연구를 중심으로 진행되었으나 문헌자료 검토 및 분석함으로써 법제와 제도화된 방식에 대하여 파악할 수 있었다. 그러나 문헌연구를 통해 현재 추진되고 있는 가정폭력 정책 추진과정과 정책 수행자 및 단체 활동가들이 겪고 있는 어려움과 문제점에 대하여 파악하는데 한계가 있었으며 이러한 한계점을 보완하기 위하여 면접을 실시했다. 따라서 정부기관 공무원과 비정부기관 활동가들의 목소리를 통하여 보완 가능한 자료를 얻고자 질적 면접을 실시했다.

〈표1-1〉 면접 참여자

피면접자	소속기관	직위	근속년수	연령대	면접일시
활동가1	여성단체	예방 프로그램 담당자	4년	30대초	2015.10.21
활동가2	비정부기관	폭력 가해자 교육 담당자	6년	40대초	2015.10.21
활동가3	여성단체	피해자 상담 서비스 담당자	7년	30대중	
활동가4	여성단체	변호사, 연구원	18년	40대중	
공무원1	중앙행정 기관	젠더 관련 업무 담당자	5년	30대초	2015.10.23
공무원2	중앙행정 기관	젠더 관련 업무 담당자	5년	30대초	2015.10.23
공무원3	중앙행정 기관	젠더 관련 업무 담당자	5년	30대중	2015.10.23 2015.11.30
활동가5	여성단체	회장	19년	40대중	2015.10.27

〈표1-1〉 내용과 같이 면접 참여자 중 5명은 여성비정부기관 활동가, 나머지 3명은 정부기관 젠더 업무 담당자들이었다. 면접시간이 30분부터 길게는 1시간 넘게 소요되었으며, 평균 면접시간은 45분 정도이다. 면접 날짜를 한국에서 이메일로 정한 후 연구자는 직접 몽골 가서 실시했으며 면접 참여자의 허락 하에서 면접 내용이 녹음되었다. 면접자 8명이 근무하는 사무실을 직접 방문했으며, 방문 시 피해자 지원 시설 운영에 관한 집담회도 개최되어 참석할 기회도 있었다. 〈젠더위원회〉에서 주관한 “폭력 피해자 보호를 위한 윈스톱 지원 센터의 지속가능성, 기관간 집담회”가 2015년 10월 26일날 울란바타르시 수흐바타르구 종합병원 윈스톱센터에서 진행되었다. 이러한 계기로 윈스톱 지원센터를 운영하는 경찰서와 병원 관계자들의 입장을 들으면서 이야기를 나눌 수 있었고, 또한 윈스톱 지원센터 운영 현장을 직접 둘러보며 센터에 대한 이해를 높일 수 있었다.

면접 내용을 연구자가 직접 전사했으며, 전사하는 과정에서 추가 질문을 메모했고, 한국에 돌아와서 전화통화로 미리 정한 시간에 추가 면접을 영상차트(Skype)로 실시했다. 모든 면접 내용을 워드문서에서 전사 작업을 한 후에 논문의 구성별로 즉 가정폭력의 원인, 가정폭력 예방, 가정폭력 피해자 보호 세가지로 구분하여 엑셀 문서에서 코딩하고, 연구문제와 문헌연구 한계점 관련 개념들을 도출하려고 노력했다. 이렇게 도출된 자료를 한국어로 번역하여 몽-한 구사가 능숙한 자료부터 교정(proofreading)을 받았으며, 아래 〈표1-2〉와 같은 결과를 얻을 수 있었다.

〈표1-2〉 면접 내용 분석 결과

가정폭력 원인	발생 원인	불평등한 권력 관계(여성단체 입장)
	재발 원인	고정관념, 대중의 인식 저하
		언론 미디어 재현
		사회구조
	해결되지 않는 원인	법 및 정책 실행 문제
		기관간 연계성 부실
		예산 부족
		전문성 저하
		정부 기관 및 비정부기관 간 무신뢰
예방	예방 현황	법무부: 가해자 강제 교정 교육
		비정부기관: SASA 예방교육 개발 및 시범
		피해자보호 지원 서비스
		대중을 대상으로 영향 활동
		비정부기관: 16일 캠페인
	예방 문제점	예방 교육 없는 것
		정부기관과 비정부기관의 협력 부실
		사전 예방 전략 전무
		가해자교육의 한계
		법상 예방에 대한 조항의 부실
		가정폭력 통계 부실
		전문성/ 인식 부족(경찰, 사회복지사)
	개선방안	예방 교육
		예방 교육의 의무 대상
		인재 마련
피해자 보호 지원	현황	보호소: 보호소 내 서비스
		병원 의존 원스톱서비스센터: 센터 내 서비스
	문제점	피해자 사적 정보 노출
		재정적 사향(여성단체 입장)
		서비스 접근이 어려움
		공무원 전문성/ 인식 저하
		법상 관련 조항 부실
		법 및 정책 실행 문제
	개선방안	보호 시설을 정부에서 전담(여성단체 입장)
		전문가 양성, 인재 마련

제3절 이론적 배경

본 절에서는 우선 가정폭력(domestic violence) 개념을 둘러싼 논의들을 살펴봄, 본 연구에서 사용되는 가정폭력의 개념과 범위를 규정해 볼 것이다. 또한 본 연구의 주제인 가정폭력의 예방 및 피해자 지원 정책을 다루기 위해, 가정폭력의 피해는 어떤 것이며 피해 당사자에 대한 통념은 무엇이 있는지 살펴볼 것이다. 이어서 가정폭력에 대한 페미니스트 논의들과 국제사회의 기준을 서술했다. 마지막으로 가정폭력 해결에 있어 국가정책이 요구되는데, 그러한 맥락에서 페미니스트 관점에서 국가 정

책에 대한 논의들을 서술할 것이다.

1. 가정폭력의 정의

폭력(violence)이란, 어떠한 목적으로 다른 사람에게 힘(force)을 쓰는 것을 말하며 이러한 폭력이 가족 구성원들 사이에서 발생하면 가정폭력이라 한다. 가정폭력은 현대 사회에서 발생한 새로운 문제라기보다, 모든 문화권에서 발견되는 현상으로 은폐되기도 하며, 세대 간 지속되며 반복되어 왔다(이원철 외, 2003). 가정폭력에 대한 여러 개념이 있고, 그 명칭도 다양하다. 발생률이 높은 배우자간 폭력은 아내학대(wife-abuse), 아내구타(wife-battering), 가정폭력(family violence), 배우자 학대(domestic violence), 아내폭행(wife-assault), 부부폭력(marital violence), 친밀한 관계에서의 폭력(intimate partner violence) 등의 용어가 혼용되고 있다(변화순 외, 1993; 허민숙, 2014). 페미니스트들은 아내학대나 아내구타는 부부사이에서 일어난 부부갈등이나 부부싸움이 아니라, 남성과 여성간의 불평등한 권력의 결과로 인한 남편에 의한 아내의 지배와 통제의 수단이라고 규정한다. 가정폭력이나 부부폭력 등의 중립적 용어를 사용하는 것은 남편의 폭력 문제에 대한 원인과 책임성을 희석시키는 편견을 초래하기에 아내학대나 아내구타라는 용어를 사용해야 한다고 주장한다(김혜선, 1995). 하지만 아내학대와 아내구타라는 용어의 결함을 지적하는 목소리도 있다. 아내학대란 용어는 계속적이고 반복적인 신체적 폭력뿐만 아니라 그로 인한 정신적 깊은 상처를 포함하는 광범위한 뜻으로 사용되나(신은주, 1995) 일회적인 폭력행위를 포함시키는 데에 한계를 지닌다(김혜선, 1995). 그리고 아내구타는 피해자의 몸에 외상을 주는 심각한 폭력을 연상시키기 때문에, 폭력의 경중에 따라 가정폭력을 판단할 수도 있다. 폭력이 상대적으로 경미하다 해도 가정폭력의 특성 상 반복적이란 특수성으로 피해자의 심리적 상처가 클 수 있으며, 폭력의 강도가 점점 커질 수 있다는 가능성이 존재한다. 그렇기 때문에 경미한 폭력이라 하더라도 가정폭력에 포함해야 한다는 주장이 제기된다(김혜선, 1995).

위와 같이 용어를 둘러싼 다양한 논의는 두 가지 쟁점으로 수렴된다. 첫째 어떤 폭력을 폭력으로 볼 것인가 즉 가정'폭력'의 범위이며, 둘째 누가 폭력을 행하고 피해를 입는가 즉 '가정'폭력의 범위이다. 일반적으로 폭력은 신체적 폭력만 아니라 심리

적이고 정서적인 면에서 깊은 상처 행위 모두 포함된다. 폭력(violence)은 신체적 고통 또는 상해를 일으키는 의도를 가지고 수행되는 행동이며 구타는 학대까지 포함하나 실제적으로는 신체적 폭행의 심한 공격 행위를 나타낸다(변화순 외, 1993). 폭력 대상 즉 피해자의 경우, 가정폭력은 남편으로부터 행해지는 폭력행위에 아내가 피해를 입는 것이 대부분이며, 아내라면 혼인 신고 안 한 동거인과 전 배우자 등을 포함한다.

논의를 종합해 보면, 가정폭력의 개념은 남편이 아내에게 물리적 힘을 가하여 지배와 통제를 행하는 아내폭력의 개념과 비슷한 의미로 쓰인다는 점을 발견할 수 있다. 대부분의 국가에서 가정폭력 추방운동은 아내폭력 추방운동으로 시작했고, 한국도 몽골도 예외가 아니었다. 따라서 본 논문에서 쓰이는 가정폭력 개념은 아내폭력을 의미하며 아내폭력이 가정폭력의 출발점이자 가장 빈번한 폭력사례이다.

가정폭력은 계급불평등과 인종문제만큼 인간 사회에서 가장 오래된 사회구조적 문제이다. 존슨(1995)은 가정폭력을 가부장적 테러리즘(patriarchal terrorism)과 일상적 부부싸움(common couple violence)으로 구분했다. 가부장적 테러리즘이란, “자기의 여성을 통제하려는 남성의 가부장적 권리”로서 “체계적인 폭력의 사용뿐 아니라 경제적 종속, 위협, 고립 등 여러 가지를 동원하여 아내를 통제하는 형태”라고 정의한다. 한편, 일상적인 부부싸움이란 평상시 우발적으로 일어나는 부부간 폭력의 형태를 의미한다. 이 때 남편과 아내 모두 가해자이면서 피해자가 된다(존슨, 1995; 공미혜, 1997). 다시 말하면 가부장적인 테러리즘의 경우 남편에 의해 아내가 일방적으로 당하면서 이에 대한 적절한 대처방안을 찾기 못 하여 남편이 폭력의 행위자, 아내가 폭력의 피해자가 된다. 이와 다르게 일상적인 부부싸움의 경우 남편도 아내도 폭력 행위자이자 피해자가 되는 것이다. 따라서 가부장적인 테러리즘은 일상적인 부부싸움보다 여러 유형의 통제방식을 수반하여, 가부장적 가족주의를 내재화한 여성은 그 상황을 벗어나지 못하고 폭력의 악순환에 빠져들게 된다(공미혜, 1997).

즉, 광의로서 가정폭력은 가정 내에서 발생하는 폭력으로 부부간 폭력, 아동폭력, 노인폭력 등을 포괄한다. 본 연구는 가정폭력을 부부 간 폭력 즉 남편 및 동거인, 전 배우자로부터 발생하는 아내폭력을 주로 다룰 것이다. 왜냐하면 몽골에서 가정폭력의 개념은 바로 아내폭력을 뜻하며 가정폭력 방지를 위한 법률 내에서도 아내폭력 관련 조항들이 대부분이다. 아동폭력은 가정폭력의 한 유형이지만 독립된 법이 제정되어

있어 아동폭력이란 명칭이 따로 대중화되었고, 노인폭력에 대한 개념과 노인폭력이 아직 사회문제로 공론화되지 않다. 이에 본 연구에서 다루고 있는 가정폭력은 아내폭력·아내구타·배우자폭력의 의미를 내포하여 쓸 것이다.

2. 가정폭력의 피해와 피해자

가정폭력의 피해란 무엇인지에 대하여 다루기 이전에 피해(victimization)란 무엇일까? 일반적으로 ‘피해’란 외부세력이나 개인, 집단, 조직에 의해서 야기되거나 발생한 원치 않거나 바람직하지 않은 결과, 또한 부정적인 영향의 하나로 통용된다. 피해는 손상, 해악, 손실, 불편함, 불안함, 고통의 초래와 일련의 피해 등을 함축한다(이윤호, 2007). 피해에 대한 개념은 그 형태, 종류, 유형이 다양하며 범죄피해(criminal victimization)는 그러한 피해의 아주 작은 부분이다(이윤호, 2007). 누구나 특정한 시공간에 있음으로써 어떠한 피해 경험자가 될 수 있으나 일부 사람들은 지속적으로 피해자가 되는 경우가 있다(이윤호, 2007). 그러한 지속적이고 반복적인 피해를 경험하게 되는 경우중 하나가 가정폭력이다.

사적이고 사소한 일로 치부되었던 가정폭력이 입법을 통하여 국가가 개입해야 하는 공적인 문제로 부각되었다. 이에 가정폭력의 피해와 피해자에 대한 담론 구축, 그 의 전략적 활용이 필수적인 도구였으며(허민숙, 2011) 가정폭력 피해자에 대한 연구가 다음과 같은 두 가지 이론 중심으로 이루어져 왔다.

하나는 학습된 무기력 이론(theory of learned helplessness, Walker, 1979) 이며, 이는 가정폭력 피해자가 자신이 통제할 수 없다고 여겨지는 지속적인 폭력에 노출됨으로써, 수동적이고 무기력해져 시간이 갈수록 폭력에 대한 반응이나 그 상황에서 벗어나고자 하는 노력과 도전심을 포기하게 된다는 것이다. 따라서 이 이론은 그 동안 피해자들이 가해자의 화를 돋구어 폭력이 발생한다는 피해자 비난의 근거로 제시되었다. 그러나 학습된 무기력 이론은 가정폭력의 피해자를 ‘피해자화(Victimization)’함으로써 가정폭력 피해 여성의 주체성을 훼손하며 본래 의도와 달리 가정폭력을 심리내적인 개인의 문제로 보았다는 비판을 받게 된다(Dobash and Dobash, 1981; 정춘숙, 2014재인용). 가정폭력의 피해자로 정체화된 가정폭력의 피해자가 오직 불쌍한 피해자의 모습만을 갖기를 강요당하며 그 전형적인 피해자 틀에서 벗어난 피해자인

약물에 의존한 전력이 있거나 범죄기록이 있으면 스스로가 피해를 유발했다는 점에서 비난을 받거나, 피해자로 인지되기를 불가능하게 만든다(허민숙, 2011). 이는 반페미니스트 관점에서 여성이 폭력적 관계에 머무는 것은 자발적 “선택”일 뿐이라는 피해자 비난논리를 가능하게 하며, 가정폭력이 명백한 사적인 문제일 수 밖에 없다는 주장의 근거로 이용되었다(허민숙, 2011). 이러한 주장에 대한 반론으로 몇몇 연구들은 폭력으로 인한 피해자의 심리적 고통에 대한 경험을 다루었지만, 이것도 역시 피해자를 관찰하고 주시함으로써 폭력의 책임을 또 다시 피해자에게서 찾으려는 태도와 유사한 결과를 불러온다. 이렇게 문제의 초점을 피해자에 맞추고 피해자를 관찰하는 동안, 폭력을 유발하거나 지속시키는 가해 남성, 공동체, 그리고 사회구조의 역할과 책임에 대한 탐구가 잘 이루어지지 않다는 결과가 초래된다(Schechter, 1982; 허민숙, 2011). 피해자가 폭력 관계에 머무른다는 것이 안 떠난 것이 아니라 못 떠나는 것이고, 이는 폭력 관계를 종식시키는 것을 어렵게 하거나 다시 돌아가게 하는 선택을 할 수 밖에 만드는 사회의 여러가지 구조들이 작동하고 있다는 것이다.

다른 하나는, 생존자 이론(survivor theory, Gondolf and Fisher, 1988)이다. 이는 가정폭력의 피해자가 폭력 상황을 떠나지 못 하는 것은 그들의 의지 부족 때문이라기보다 사회적 지원의 부족 때문이라고 주장한다. 호프(1990)도 피해자가 정신이상이나 혹은 심리적 무력감 때문에 폭력 상황을 못 떠나는 것이 아닌 생존의 기술이나 전략에 따른 주체적 판단에 기인한다고 설명한다. 생존자 이론은 가정폭력 피해자가 가정폭력 속에 있으면서도 스스로 존재하고 자녀를 돌보며 살아낸 생존자란 의미를 가지며 피해자에게 ‘살아남은 자’의 자부심을 갖게 했고, 피해자의 행위성을 드러내는 것에는 성공했다. 이는 피해자가 왜 폭력 상황에 머물러 있거나 가정폭력으로 귀가하는지에 대한 새로운 해석을 제기한 것이다. 그러나 그렇게 힘있는 피해자가 가정폭력의 ‘진정한 피해자’ 인지 여부에 대한 의문과 함께 폭력 상황에 머무르게 되는 것이 생존자의 선택의 문제, 즉 개인의 문제로 환원되었다(허민숙, 2011).

허민숙(2011)은 가정폭력의 피해에 대하여 여성을 의존적이고 무기력하게 정의하고, 피해자의 특징을 여성적 특징으로 고착하여 페미니즘이 해체하고자 하는 피해 여성들의 다양한 경험을 드러내지 못 하게 만들어, 참혹한 신체적 폭력만을 ‘진짜’ 가정폭력으로 인식하게 만든다고 비판한다. 이는 가정폭력에 대한 대중의 인식 변경을 위하여 순수하고 이상적인 피해자를 구축하거나 또는 피해자 비난논리에 대응 방안으

로 피해 여성의 심리적 상해를 강조하기 때문이라는 것이다(허민숙, 2011). 따라서 가정폭력의 발생율과 심각성이 다양함에도 불구하고 일반 대중은 가정폭력의 피해라고 하면 잔인한 신체적 피해만을 떠올린다. 피해가 항상 ‘당하는’ 경험으로만 고정되어 있으며, 그 경험이 어떠한 차이를 보이든지 간에 피해는 늘 가해 행위에 상응하는 피동의 상태로 대상화되며, ‘때렸다(가해) → (그래서) → 아팠다/ 무기력해졌다(피해)’식의 설명방식은 피해의 맥락을 완전히 제거하고 아내에 대한 일상적인 무존중과 무시 등이 상습적이고 심각한 신체적 가해에 비해 덜 심각한 피해라는 통념을 전파시킨다(김홍미리, 2009). 이러한 통념 하에서 가정폭력의 연구도 심각한 신체적 폭력을 경험한 사람들을 대상으로 하는 경향이 있어 가정폭력 피해자들의 피해가 오직 심각한 상황에서만 가시화되게 만들고, 초기 발생 때 가시화 될 수 있는 맥락을 제거하고 있다. 가정폭력의 피해가 반드시 무기력과 공포, 두려움만으로 노출된다는 법은 없으며, 이러한 가해 행위 중심의 피해 구성은 가정폭력의 피해를 비가시화시킬 뿐만 아니라, 피해를 경험하는 폭넓은 방식을 지속적으로 왜곡시킨다(김홍미리, 2009). 폭력은 하나의 사건이나 행위가 아니라 ‘관계’의 맥락에서 정의되어야 하며 폭력 행위는 폭력의 시작이 아니라 폭력의 결과이고 폭력 관계로 이행하는 과정이 된다(김홍미리, 2009). 폭력관계의 변화는 결국 아내의 의지에 달린 문제이며, 주변의 조건은 아내의 의지를 지지하거나 방해하는 방식으로 간접적인 영향력을 행사하는 것이다(김홍미리, 2009). 이에 신체에 노출된 피해만을 가정폭력 피해로 볼 것인가, 아니면 신체적 폭력뿐만 아니라 정서적 피해, 성적 피해를 가정폭력의 피해로 정의할 것인가 등 가정폭력의 피해를 어떻게 범주함에 따라 가정폭력을 보는 관점과 피해 정도가 달라진다.

3. 가정폭력에 대한 페미니즘 논의

1) 가정폭력에 대한 페미니즘 입장 및 국제 사회 관심

페미니스트 이론들은 거의 모든 문화와 역사에 걸쳐 존재하는 여성과 남성 간의 불평등을 어떻게 설명하는가 그리고 이러한 불평등을 어떻게 고쳐 나가야 하는지에 초점을 두어 왔다(Worell&Remer, 2003; 현혜순, 2005재인용). 페미니스트 관점에서 여성의 불평등과 억압은 가부장제와 권력의 남성편중에 있으며 여성 억압의 근원은

제도적 남성지배와 여성의 모든 삶의 영역의 통제에 있다고 본다. 따라서 페미니즘은 여성의 불평등과 억압은 남성특권의 체계로서의 가부장적 사회에 있다는 것이다(Worell&Remer, 2003; 현혜순, 2005재인용). 이에 가정폭력 발생의 주원인을 가부장적인 사회 즉 가부장적인 가족구조라고 지적하며 가부장적인 가족은 가장에게 권위를 부여하여 가족을 다스리게 하는 역할과 특권을 부여하기에 가족 내에서 여성과 남성은 서로 대치된 성역할에 의해 구분되고 여성은 경제적 의존성과 자녀양육 때문에 가정에 소외된다(공미혜, 1997). 그리하여 남성이 자기 소유에 있는 여성을 통제하기 위하여 또한 자신의 권력을 행사하기 위한 한 방법으로 폭력을 행사한다고 주장한다(존슨, 1995; 공미혜, 1997).

페미니즘 관점에서 가정폭력에 접근하는 것은, 우선 가정폭력의 문제를 여성의 인권 침해 문제로 인식하고, 가정폭력의 근본적인 원인은 여성을 억압하는 가부장적인 결혼제도와 사회구조 및 남녀관계에 있고, 남성은 여성을 통제하기 위하여 폭력을 행사한다고 바라보는 것이다(박영란, 2007재인용). 남성이 여성을 통제하고 헤게모니를 유지할 수 있게 고안된 사회구조적 관계에서 가정폭력이 발생하는 것으로 간주되며 즉, 가부장적 이데올로기에 의한 여성 불평등의 한 표현이다. 페미스트들은 “왜 여성은 폭력 관계에 머무는가?”라는 질문 대신 “여성이 학대적 관계를 떠나는데 있어서 무엇이 장애가 되는지?”라는 질문을 제기한다. 이들의 대답은 여성에게는 진정한 선택이 주어지지 않기 때문이며 직업에 대한 권리, 소득 수준 안정의 권리 등 모든 면에서 선택권이 주어지지 않는다는 것이다(이원철 외, 2003). 페미니즘 관점에서 접근하는 또 다른 의미는 문제 해결의 원칙을 페미니즘 실천의 원리에서 찾으며, 가정폭력을 젠더기반폭력(gender based violence), 또는 여성에 대한 폭력(violence against women)으로 강조하여 이를 근절하기 위한 실천 전략을 모색한다는 점이다(WHO, 2005; 박영란, 2007재인용).

여성 폭력 근절을 위한 국제사회 노력은 그 초점이 가정에 있었다. 1975년 멕시코 시티에서 개최된 제1차 세계여성회의는 여성교육 프로그램의 필요성과 가족 구성원의 존엄, 평등, 안전을 보장하는 가족 간의 갈등 해결 방안을 모색해야 할 필요성을 강조했으나, 가족 내 폭력은 다루지 않았다(유엔, 2006). 그리하여 1980년 제2차 세계여성회의에서 가정폭력에 관한 결의안을 채택했으며 본 결의안에서 가정폭력을 보건 측면에서 여성과 아동 폭력 철폐하기 위한 프로그램 개발과 신체 및 정신적 학대

로터 여성을 보호하기 위한 프로그램 개발 등을 촉구하였다(유엔, 2006). 1993년 여성에 대한 폭력은 유엔의 여성에 대한 폭력철폐 선언을 통해 여성의 인권과 자유를 저해하는 장애요인으로 규정되어, 1993년 비엔나인권회의, 1994년 카이로 국제인구개발회의, 1995년 코펜하겐의 세계사회개발정상회의, 1995년 북경여성회의의 안건으로 본격적으로 논의되어 왔다(Amirthalingam, 2005; 박영란, 2007). 2006년 유엔 제61차 총회에서 사무총장이 가정폭력을 가족 내 여성에 대한 폭력으로 정의하여 여성폭력의 일환으로 심층연구 결과를 보고했으며, 본 보고서에서 세계적으로 여성의 폭력이 인권침해로 인정되었으나 여성폭력을 감소시키거나 근절시키는 데에 있어 진전이 없다고 평가하고 있다.

2) 여성폭력으로서 가정폭력의 예방에 대한 실행방안

2006년 유엔 사무총장의 ‘여성폭력의 종식: 담론에서 행동으로(Ending violence against women: From words to action)’ 보고서에서 여성폭력 예방을 위한 효과적인 실행 사례들을 보고했다. 가정폭력은 여성폭력 중 하나이므로, 본 보고서에서 포함되었다. 본 보고서에 따르면 여성폭력 예방은 1차와 2차, 그리고 3차 예방 방안이 있다. 1차 예방은 폭력이 발생하기 전에 예방하는 것으로 대중의 태도 변화 및 사회 고정관념에 대한 도전과 여성 폭력을 종식시키기 위하여 활동하는 시민사회를 지원하는 것이다. 또한 여성이 사회에서 종속적 위치를 극복할 수 있도록 여성이 정치, 경제적으로 더 큰 권한을 가지는 것을 요구한다. 2차 예방은 폭력이 발생한 후 즉각적으로 대처하는 것이며 3차 예방은 폭력 피해자를 위한 장기간 치료 및 지원을 하는 것이다(유엔, 2006).

유엔 보고서에서 폭력을 애초부터 예방하는 데에 다음과 같은 주요 원칙을 제시하고 있다. 우선, 모든 정책과 프로그램에서 여성폭력의 예방을 반영하여 우선시하는 것이며, 예방 활동의 모든 분야에 세부적으로 자원을 할당하여 분배하는 것이다. 그리고 예방에 있어 지속적 장기 투자가 가능하도록 정치적으로 지원하는 것, 여성폭력 특히 성에 근거한 지속적 고정관념의 원인을 개선하는 예방전략 개발 역시 중요하다.

또한 어떠한 예방전략이 무엇을 바꾸며 어떻게 바꾸는지에 대한 명확한 정의 및 감독과 평가 과정을 공개하는 등 목적을 뚜렷하게 제시하는 것과 예방 전략을 개발하는 데에 여성들 특히 피해 여성들의 시각과 목소리를 반영하여 그 중심이 되게 하

는 것, 그리고 총괄적이며 효과적인 전략을 구축하기 위해 정부, 비정부기관, 노조, 지역사회 단체 지도자와 같은 이해 당사자 모두가 함께 작업하는 것도 중요하다. 더불어 여성에 대한 남성의 폭력을 예방하기 위한 전략 개발 및 이행에 남성과 남아를 참여시키는 것과 여성폭력은 수용될 수 없으며 여성 폭력 근절에 공공의 책임이라는 것을 강조하여, 필요한 곳의 물리적 환경을 바꾸는 등 여성의 안전을 도모하는 것도 역시 중요한 원칙이다.

위와 같은 원칙을 토대로 하여 예방전략을 개발해야 하며 유엔에서 경험적 사실을 통하여 여성폭력의 예방하는 데에 있어 효과적인 전략으로 권리옹호와 캠페인, 지역사회 동원, 남성과의 협력, 언론매체와 정보기술 이용, 공공 안전 증진, 교육 역량 강화와 기타 전략들을 소개한다. 그러나 이러한 전략을 반영하여 체계적이고 효과적으로 실행되어야 그 결과가 나오지만, 실행 과정이 원활하게 진행되지 않으면 효과는 당연히 감소한다.

〈표1-3〉 여성폭력 예방을 위한 효과적인 전략

예방 전략	설명
권리옹호와 캠페인	여성폭력의 수용을 반대하는 의지를 천명하고 전달하기 위한 이러한 캠페인은 변화를 가져 오는 데 유효하며 효과적인 방안이다. 이는 여성 자신의 권리와 구제책 및 서비스 제공에 대한 인식을 높여주는 데에 효과적이다. 이 같은 캠페인은 여성운동으로부터 발의된 활동이며, 현재 많은 정부에서 대중의 인식 제고를 위하여 또한 폭력 예방 전략에서 정기적으로 이용되고 있다. 캠페인은 현장 활동, 시위, 리플렛제작과 라디오, 텔레비전, 인터넷을 포함한 여러 수단을 이용하여 전개된다. 가장 큰 예는 “반 여성폭력에 대한 16일간의 활동”이다. 1991년 이래로 매년 11월 25일부터 12월 10일 사이에 실시되며 이 캠페인은 효과적이고 창의적인 정보 및 통신기술을 사용했다는 점에서 또한 시민사회가 발의한 캠페인에 정부가 참여했다는 점에서 모범 사례에 속한다.
지역사회 동원	지역사회를 동원하는 전략은 여성폭력 예방에 있어 효과적인 방안의 하나이며 지방 정부 대표, 지역 사회 지도자, 비정부기관 및 여성단체를 포함한 모든 사회 구성원들이 이 관정에 참여하도록 만드는 것이다.
남성과의 협력	여성폭력을 반대하는 사회인식을 구축하여 여성의 지도적 역할을 지지하는 공조 노력을 벌인 효과적 실행 방안의 하나가 바로 남성들과 협력하는 전략이다. 여기에는 여성폭력을 반대하는 적극적 남성 역할 모델을 활용하고 캠페인뿐만 아니라 이 문제에 대한 군대, 노조, 스포츠팀, 경찰 같은 조직의 인식을 제고하는 일이 포함된다. 대표적인 사례는 화이트 리본 캠페인이며 국제여성폭력철폐의 날인 11월 25일에 남성과 남아들이 여성폭력을 절대 범하지 않고, 관용치 않고, 침묵하지 않겠다는 것을 인적 맹세로서 리본을 달도록 격려한다.
언론매체와 정보 기술 이용	여성폭력을 보도하는 언론인과 기타 다른 미디어 종사자에 대한 훈련 및 인지와 과정은 보도의 질을 강화하고 일반 대중이 여성폭력의 원인과 결과를 이해하고 인지하는데 도움을 주는 효과적인 전략이다. 휴대폰, 인터넷과 같은 새로운 정보통신 기술을 사용하는 것은 정보의 광범위한 확산과 함께 여러 지역에 거주하는 관련 당사자들이 서로 소통할 수 있는 통로를 제공해 준다.

공공 안전 증진	공공 장소와 지역 사회 안전을 위하여 물리적 환경을 더 안전하게 만드는 것이 여성폭력을 예방할 수 있는 또 하나의 효과적인 방안이다. 여성들에게 위험한 지역을 확인하고, 여성의 두려움을 논하며 여성의 권고사항을 얻는 통로로 사용된다. 도시 지역 계획 및 건물/주거 계획 시 여성폭력 예방은 명확한 구성요소로 작동해야 하는 것이다.
교육과 역량 강화	공교육은 여성폭력에 대한 인식을 제고하여 성 고정관념에 대한 도전과 근절에 대한 적절한 방안이다. 교육과정에서 성차별적인 고정관념을 근절하고 교사에게 성인지 훈련을 제공하며 폭력을 거부하는 교육 환경과 여성의권리를 포함한 인권 관련 특별 과목을 제공하는 것 등이 포함된다.
기타 예방 전략	기타 전략에는 비정부기관들은 청문회와 법정을 이용해 여성폭력 피해자가 폭력의 실상을 폭로하고 예방 조치를 촉구하며 자신의 이야기를 할 수 있도록 한다. 여성인권 옹호자들은 좀 더 강력하게 예방전략을 추구하기 위하여 정부와 의회에 로비 활동을 한다. 그 외에 국경을 넘어 경험과 교훈을 공유하는 것은 예방에 관한 지식을 향상시켜 줄 수 있는 전략방안이며 앞으로도 더욱 촉진되어야 하는 방안이다.

출처: '여성폭력 종식: 담론에서 행동으로' 유엔 제61차 총회 사무총장 보고서, 2006

이에 예방 전략을 이행하는 데에 당면한 문제는 다음과 같다. 첫째는 정치적 의지 부족을 나타내는 일관되지 못 한 노력과 불충분한 자원이다. 둘째는 포괄적이고 통합적인 접근의 부족이다. 셋째는 자금의 부족이며 넷째는 면책 근절의 실패이고 다섯째는 다양한 차별의 공통분모이다. 마지막으로 평가의 부족이며 이러한 문제점들을 중요시 하여 예방전략을 개발하여 실시하는 것이 그 결과물이 효과적일 것이다.

3) 여성폭력으로서 가정폭력의 피해자 보호를 위한 지원에 대한 실행방안

대체적으로 1차적 예방이 효과적으로 실시되지 않았을 때 폭력이 발생하며, 이때 폭력이 재발생하지 않도록 예방하는 2차 예방 방안, 또한 폭력 피해자를 장기간 동안 지원하고 보호하기 위한 3차 예방 방안이 요구된다. 이에 피해자 보호 지원은 폭력이 근절보다 감소와 재발 방지에 영향을 미친다. 2006년 유엔 사무총장 보고서에서 여성에 대한 폭력 당사자 서비스 제공에 대한 주요 원칙과 서비스 제공에서 효과적인 실행에 대한 사례들을 보고했다. 서비스 제공 원칙 몇 가지를 제시하고 있으며 소개하자면, 첫째, 피해자의 안녕, 신체적 안전과 경제적 안전 도모 및 피해자의 인생을 재설계하기 위하여 폭력의 여러 결과를 극복하게 하는 것이다. 둘째, 서비스 제공자가 숙련되고, 성 인지적이며 지속적인 훈련을 받고 분명한 지침서, 의정서 및 윤리 규범에 따라 그들의 업무를 수행하고 가능한 곳에 여성 인력 파견하는 것이다. 또한 피해자의 비밀과 프라이버시를 유지하는 것이며, 넷째, 피해자를 위하여 다른 서비스와 협력하고 조정하는 것이다. 다섯째, 제공된 서비스를 감독하고 평가하는 과정이

있어야 한다. 또한 남성의 폭력을 용인하거나 정당화하여 피해자를 비난하는 의식을 근절하는 원칙에 입각하는 것이며 마지막으로 피해자가 자활할 수 있도록 역량을 강화하는 것 등이다.

이와 같은 주요 원칙에 기반하여 폭력 당사자 지원 서비스가 제공되어야 하며, 본 보고서에서 효과적인 서비스 유형으로 보건서비스, 성폭력 방지 센터, 전화상담서비스, 쉼터, 자립 단체 및 심리상담 센터, 법률 서비스 등을 제시한다.

〈표1-4〉 여성폭력 피해자를 위한 효과적인 서비스 유형

서비스 유형	설명
보건서비스	보건의료제도는 여성폭력 피해자에게 제공되는 최초의 서비스이며 보건 제도는 피해자를 지원하기 위한 다양한 방법들을 제공하고 병원이나 보건기구에서 추가적 폭력으로 이어지지 않도록 보장 역할을 함으로써 효과적인 방안의 하나다. 가장 대표적인 사례는 윈스톱 센터이다. 윈스톱 센터는 가정폭력과 성폭력 피해자를 위한 설립된 것이며 한 장소에서 모든 서비스를 받을 수 있는 것이다.
전화 상담 서비스	전화상담 서비스는 정보에 대한 중요한 접근 통로가 되며 여성폭력 피해자에게 지원 서비스를 제공하는 효과적인 방안이다. 전화 상담은 많은 국가에서 서비스의 기본적 요소로 간주된다. 그러나 아직 많은 여성들이 구제를 요청하는 데에 많이 망설이기에 전화 상담 서비스는 의뢰인의 사생활 보호 및 비밀 유지를 하면서 무료로 제공되어야 한다. 정보, 지원 및 위기 상담을 하는 국가 긴급 전화를 24시간 동안 운영하는 것이 효과적이며 상담 전화에 대한 정보 배포와 운영에 필요한 자원의 보장은 중요하다.
쉼터	쉼터는 폭력 상황에서 도망친 여성의 즉각적인 보호와 치료를 위하여 여성단체에 의해 세워졌다. 쉼터는 “안전한 집”의 역할을 하며 피해자는 여러 서비스를 받을 수 있다. 여성을 차후 폭력으로부터 보호할 안전 기준을 충족시킨 쉼터가 피해자가 쉽게 접할 수 있게 넉넉하게 설치되어야 효과가 높다.
자립단체 및 심리상담 서비스	자립단체 및 상담 서비스는 여성의 자립성을 존중하고 독립적 의사 결정을 독려하는 동시에 여성을 지원할 수 있다는 점에서 효과가 크다. 상담은 전문가가 진행하는 것도 있고, 또한 자립단체는 서로에게 도움을 주는 피해자 집단도 있는 것이다. 센터 상담원들은 윤리 코드, 지침서, 의정서를 따르며 지속적으로 훈련을 받는다. 상담 서비스를 제공할 때, 여성의 경험을 신뢰하는 것, 여성이 겪은 폭력에 대하여 여성을 비난하지 않을 것, 충고를 하지 않되 여성 스스로의 결단을 내릴 수 있도록 격려하는 것이다.
법률 서비스	여성폭력 피해자는 이혼, 자녀 양육권, 자녀 부양 및 생계, 재산 분할, 주거, 고용 및 민사 소송 같은 다양한 문제에 대처하기 위하여 종종 법률 서비스를 필요로 한다. 법률 서비스는 무료로 제공되는 것이 효과적이며 보통 시민단체에 의해 제공되지만 정부가 그러한 사업을 지원하고 특히 자금 지원을 하는 것이 적절한 방안이다.

출처: ‘여성폭력 종식: 담론에서 행동으로’ 유엔 제61차 총회 사무총장 보고서, 2006

〈표1-4〉에서의 다양한 유형의 서비스들을 시행에 중요한 것은 여러 기관들의 참여와 기관 간 조정과 연계, 그리고 협력이다. 이로 인해 서비스 제공 효과가 달라지기 때문이다.

4. 페미니즘과 국가정책

1) 젠더 평등을 위한 여성정책

젠더 불평등이란 사회적 역할과 지위, 자원의 불평등한 분배에서 비롯된 성별 권력 관계의 문제이며(마경희, 2014), 이러한 불평등한 권력관계로부터 발생하는 사회 문제는 가정폭력이다(유엔, 2006). 젠더 불평등의 원천은 사회적으로 가치있는 경제적, 정치적, 사회 문화적 자원을 불평등하게 분배하는 사회구조, 제도, 규범, 관행 등이며, 이를 개선하고자 하는 국가의 대응은 바로 여성정책이다(마경희, 2014). 페미니스트들 간에 성평등에 대한 논의가 많지만, 여러 여성정책 연구자들은 유럽에서의 성평등에 대한 비전과 정책 접근의 변화 과정을 세 단계로 구분하고 있다. 첫 번째는 같음으로서 평등비전에 근거한 균등 처우(equal treatment) 접근, 둘째는 차이의 인정으로서 평등비전에 기초한 특별 처우(special treatment) 접근, 셋째는 같음과 차이의 딜레마를 넘어 기존의 성불평등 구조 자체의 변혁을 지향하는 비전 아래 도입된 성주류화(gender mainstreaming) 접근이다.

〈표1-5〉 페미니즘의 세 가지 성평등 비전과 정책

성평등 비전	같음(sameness)	차이(difference)의 인정	성불평등 구조의 변혁 (transformation)
전략	통합(inclusion): 남성의 기준에서 출발	여성의 특수성: 여성의 특수한 조건과 욕구에서 출발	젠더 관점(gender perspective)의 통합
정책 접근	균등 처우(equal treatment)	특별 처우(special treatment)	성 주류화(gender mainstreaming)
	공적 영역에서의 동등한 법적, 제도적 권리와 기회보장	차별 집단으로서 여성의 위치와 '특수한' 욕구 고려	성평등을 위한 정책 개혁
정책 수단	법적, 제도적 평등 및 차별 제거	여성 특화 제도와 정책	성인지(gender-sensitive) 정책
한계	수선하기(tinkering): 남녀 조건의 차이 간과	재단하기(tailoring): 단기적, 부분적, 여성의 주변화	이론상 변혁의 잠재력이 있지만, 현실적으로는 기술 관료적 절차와 도구로 축소되는 경향
	같음과 차이의 딜레마		

출처: 마경희 “여성주의, 국가, 성평등”, 젠더와 사회, 한국여성연구소, 동년, 2014.

〈표1-5〉에서 보는 바와 같이 같음으로서 평등은 여성에 대한 노골적 차별을 문제로 삼으며 기존 질서의 여성 통합을 대응 전략으로 본다. 이에 공적 영역에서 남성과

같은 법적 제도적 권리를 보장함으로써 평등을 성취하고자 하며 여성의 노동시장, 정치 참여를 제한하거나 차별을 없애기 위하여 ‘균등 처우’ 접근을 바탕으로 한다. 그러나 이러한 접근은 남성 중심의 제도와 질서, 가치에 직접적으로 도전하지 못 할 뿐만 아니라 남성과 다른 조건에 놓인 여성의 상황을 고려하지 못하는 한계를 가진다는 비판을 받는다.

이러한 한계를 극복하기 위해 등장한 것이 차이의 인정으로서 평등전략이다. 여성의 특수성을 고려하지 못 하는 기존 전략을 문제시하면서, 남성에 비해 불리한 조건에 있는 여성의 특수한 조건과 욕구를 인정하는 것이다. 특별히 여성 중심의 ‘특별 처우’ 접근을 바탕으로 하며, 여성의 노동시장 참여를 지원하기 위한 직업 교육이나 창업 지원 프로그램, 여학생 진로 지도 등을 그 사례로 볼 수 있다. 그러나 정책 설계 때 기존의 남성 경험 위주로 정책들이 설계된 점을 문제제기 되지 않으므로 남성과 다른 여성의 욕구와 경험이 문제로 인식되어 주변화되는 한계를 갖게 된다. 특히 대부분의 국가들에서 이러한 범주의 정책들은 저예산이거나 단기적인 것으로 주변화되기 때문에 성불평등 문제 해결을 위한 파급 효과는 매우 제한적으로 나타났다. 성평등에 대한 같음과 차이 인정에 대한 논쟁은 페미니즘에서 오래된 논쟁이며, 이는 출발점이 다르지만 남성의 규범을 삶의 표준으로 인식한다는 동일한 전제를 가지고 있어 해결하기 어려운 딜레마에 빠지기 때문이다.

따라서 성불평등 구조의 변혁을 지향하는 평등 비전이 그 대안으로 등장한 것이다. 이는 바로 제3의 관점으로 젠더 관점의 통합이 성평등에 대한 새로운 전략이며 여성과 남성의 차이를 인식하되 이를 불평등한 권력관계의 맥락에 위치시키는 것이다. 이렇게 평등은 여성과 남성의 불평등한 관계를 가져오는 체계와 구조 자체의 변혁을 통해 성취할 수 있게 되며 이를 위한 정책 접근이 바로 성 주류화이다. 성 주류화는 정책 과정에 참여하는 일상적인 행위자(정치인, 공무원)들의 정책 관행 자체를 변혁하고자 하는 것이며, 회단적 접근이 특징이고 모든 공공 정책을 성평등 관점에서 평가하고 재조직화하기 위한 새로운 정책 도구를 필요로 한다. 공무원의 성평등에 대한 인식과 능력을 강화하기 위한 성인지 교육, 성불평등 현실을 포착하기 위한 성인지 통계, 정책이나 예산이 기존의 성불평등에 미치는 효과를 평가해 개선하도록 하는 성별영향평가 및 성인지예산 제도 등은 역시 성 주류화의 정책 수단이다.

서술한 바와 같이 여성정책은 그 발전단계마다 해결하고자 하는 문제들과 그 전략

과 수단 등이 발전되어 왔으며, 많은 국가에서 가정폭력 방지를 위한 정책이 이러한 여성정책의 일환으로 시행되고 있다.

2) 성인지 예산 활동(GRB: Gender-Responsive Budgeting)

예산은 화폐 단위로 표시된 정부의 정책으로 국가의 한정된 재원을 정책 우선순위에 따라 배분함으로써 정부의 정책을 이행하는 수단이다. 1995년 북경 세계여성회의에서 북경 선언(Beijing Declaration)과 북경행동강령(Beijing Platform for Action)을 채택함으로써 성평등을 위한 모든 정부 정책과 제도 및 활동에 성인지적 관점을 통합하는 성 주류화 전략 추진이 요구되었다. 이에 평등을 위한 핵심 전략으로서 추진되어온 성 주류화의 매우 중요한 수단의 하나가 성인지 예산(Gender Responsive Budgeting: GRB 또는 Gender Sensitive Budget)이며, 즉 국가 예산을 편성·집행·평가하는 전 과정에 성인지적 관점을 도입하는 성인지 예산은 국가의 예산 과정에 개입함으로써 성평등의 촉진이 실제적인 이행으로 이루어지게 하는 적극적인 수단이다. 성인지 예산 활동의 확산에서 주도적 역할을 하는 국제기구들은 시행국가 현황을 지속적으로 집계해왔으며, 1990년대 말 40개국, 2000년대 초반에는 60여 개국, 2008년에 성인지 예산 활동 경험 있는 국가가 90여 개국에 달한다. 그 중에서 약 30여 개국에서는 성인지 예산 활동을 도입을 위한 체계적인 역량개발, 구체적인 가이드라인 도입 및 성인지 예산체계 구축 등 더욱 체계적으로 성인지 예산을 적용하고 있다. 또한 성인지 예산 활동을 선진국뿐만 아니라 다수의 개발도상국이 포함되어 있다.

남영숙(2011)은 개발도상국의 개발원조를 통한 성인지 예산 도입과 제도화 연구에 따르면 각 나라들이 다양한 형태로 진행되었다는 것을 제시한다. 즉, 성 주류화 전략의 확산으로 젠더적 관점이 개발원조에 적극적으로 도입되기 시작한 이후, 2000년에는 국제사회의 개발원조 목표로 새천년개발목표(Millennium Development Goals)가 선언되고 성평등과 여성의 역량 강화가 목표 중 하나로 설정되면서 성평등은 개발원조의 주요한 목표가 되었다. 이러한 목표를 달성하기 위한 수단으로서 성인지 예산은 성평등을 촉진했고, 유엔여성기금(UNIFEM), 영국연방사무국(Commonwealth Secretariat), 유럽연합(EC) 등 다자 국제기구와 OECD 회원국인 네덜란드, 영국, 덴마크 등 양자 공여국들이 개발원조 프로그램의 일부로 성인지 예산의 도입을 지원했다. 그에 따르면, 개발도상국들에서 성인지 예산 활동은 광범위한 공공행정 및 예산 개혁

과정 속에 도입되기도 했고, 젠더 비정부기관 네트워크, 학자 등 시민사회와 의회가 공동으로 주도해 시작되기도 했다. 이렇게 진행되는 데에 대부분의 경우 유엔 산하기관들 또는 공여국의 기술적 재정적 지원이 큰 영향을 미쳤으며, 정부 내에서 성인지 예산 활동을 도입하는 주체로 국가 예산을 전반적으로 주도하는 재정부, 여성부가 있는 국가의 경우 재정부와 협력으로 도입하는 경우가 많았다고 한다.

여기서 성인지 예산을 투여하여 효과를 극대화하기 위한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 성인지 통계의 작성과 공문의 성인지 훈련은 성 주류화의 인프라를 구축하는 핵심이다. 둘째, 여성운동단체 등 시민사회와 파트너십을 유지하고 이들의 적극적 참여를 통해 성인지 예산 정착시키는 것이 중요하다. 셋째, 새로운 원조 체계에서 다자 및 양자 원조기구 간의 조화로운 활동은 개발원조의 성 주류화와 성인지 예산 제도 확산을 위한 중요한 수단이 될 수 있다는 점이다.

제4절 선행연구 검토

몽골에서 가정폭력 문제는 정치·경제 체제전환 이후부터 제기되었으며 가정폭력에 대한 연구도 그 시기부터 시작했다. 우선 체제전환 이전에 여성에 대한 연구들이 어떠한 관점에서 이루어졌는지 살펴보고자 한다. 이는 국가에서 추진해 온 여성정책이 체제 전환 전후에 따라 커다란 차이를 갖기 때문이다.

체제전환 이전 시기인 1990년 이전에 여성에 대한 연구는 여성의 자유인권, 여성의 지위 향상에 대한 연구들이 대부분이었다. 정치적으로 유일한 정당인 인민혁명당의 통치하에서 당시 여성에 대한 연구에 인민혁명당 관념이 깊이 스며들어 있었고 대부분의 연구들이 레닌의 저작에서 인용되어 이론적 배경을 구성한다. 여성의 사회 지위 향상은 비자본주의 정책의 결과물이고 사회주의 체계의 효과로 몽골에서 남녀 평등이 사회가 이루어졌다고 주장해 왔다(Chimidtseren, E, 1971; Chimidtseren, E, 1973; Badamgarav, Ts, 1971; Oyunchimeg, Ts, 1976). 이러한 연구들에서 사회주의 시기 때 여성에 대한 연구는 당시 여성들이 당면하는 사회 문제를 다루기보다 여성들의 사회진출에 교훈과 계몽을 주거나 여성의 인식 개선을 위한 연구, 혹은 여성이 평등한 사회진출과 평등한 사회 생활을 하는 데에 국가 차원의 노력 등에 대한 연구

들이 수행되어 왔다.

체제전환 이후 시기인 1990년 이후 언론에서 체제전환에 의해 빈민 현상, 실업자 증가, 가족 내 폭력 문제, 성매매와 인신매매 등의 문제들이 사회적 새로운 문제로 부각된다는 것이 주제화되기 시작했다. 사회주의 사회와 다른 점은 국제기관들이 몽골에서 자리를 잡는 것과 시민사회가 발달하여 여성 문제에 대한 연구의 방향과 성격이 크게 달라졌다(Imaoka, R, 2005). 당시 여성인권보호를 설립 목표로 한 비정부 기관들, 국제기관들 특히 유엔 산하 기관들이 설립되어 여성 문제에 대한 연구, 특히 사회문제로 새로 등장한 문제들에 대한 조사와 연구들을 실시하고 보고했다. 국제기구에서 여성 단체들을 지원하여 여성문제에 대한 연구와 조사와 연구가 새로운 관점에서 수행되기 시작했다. 여성 단체에서 체제전환에 수반된 사회문제의 피해자가 대부분 여성이라는 입장에서 각 문제에 대한 실태조사들을 실시하기 시작했다. 이처럼 몽골에서 여성에 대한 연구가 현재 사회에서 발생하는 사회문제를 중심으로, 예컨대 가정폭력, 성폭력, 직장 내 성희롱 등의 여성에 대한 문제들을 연구하고 조사하게 되었다.

가정폭력에 대한 연구는 가정폭력 입법 전후로 나누어 볼 수 있다. 입법 이전의 연구들은 가정폭력 방지 활동하는 여성단체에서 수행되었다. 이 연구들은 가정폭력의 심각성을 대중적으로 알리며, 가정폭력의 피해자를 국가 개입이 필요한 대상으로 상정하여 가정폭력 방지 입법화를 요구하는 경향을 지닌다(Narangerel, Ts, 1996; Sosormaa, Ch, 1998; Oyundelger, D, 2000). 이러한 연구들은 여성단체를 찾아온 피해자 면접과 관찰 과정에서 수집된 자료를 근거로 주장한다. 이처럼 불평등한 권력관계 몽골 가정 안에서 어떻게 존재하는지 혹은 가부장적 가족 제도가 몽골 가족에 어떻게 스며들었는지는 고려되지 않았다는 점이 발견된다.

가정폭력에 대한 정책은 2004년 가정폭력이 입법화됨으로써 본격적으로 시작했다. 「가정폭력 방지에 관한 법」이 제정된 이후에 가정폭력에 대한 연구들은 법제도를 중심으로 특히 관련 법의 집행 문제점을 주로 다룬 연구가 대다수이다 (Enkhjargal, D, 외 2007, Enkhjargal, D 2007, Arvintaria, B 외 2008, 젠더위원회 2010, 젠더위원회, 외 2011, 폭력방지센터 · The Advocates for Human Rights, 2014). 이러한 연구들은 법조항의 문제점, 법 집행의 현황, 젠더기반폭력의 현황 등을 다루면서 법 개정의 필요성과 정책 개선의 필요성을 강조하며 주장한다. 여기서 가정폭력에 대한 연구는 처

음 가정폭력의 피해와 피해자를 중심으로 수행되는 피해자 관점에서 가정폭력 대응 제도로 초점이 옮겨지며, 그 연구 주체가 변화되었다. 이 과정에서 피해자 보호를 위한 조치로서 가해자에 대한 처벌 강화 등 가해자에 초점을 둔 정책 제언들이 쏟아졌지만, 이에 반해 피해자 보호 지원을 위한 조치들은 가해자 분리 외에는 별로 없다는 문제이다. 이에 현재 가정폭력 정책 제도를 피해자 입장에서 즉 페미니즘 관점에서 바라볼 필요성이 제기된다.

지금까지 살펴본 연구들은 가정폭력이 문제화되어, 관련 기관들이 신설되고 본 문제를 근절하려고 노력하고 있음에도 불구하고, 가정폭력에 대한 연구가 아직까지 현황 연구, 실태연구와 법 실행의 문제점에 관한 연구에 한정된다는 점을 볼 수 있다. 이러한 연구도 중요하지만, 현시점에서 현황과 실태를 넘어 가정폭력에 대한 대중의 인식이 왜 바뀌지 아니한지, 법 내용과 현실 간에 얼마나 간극이 존재한지, 현재 실행 중인 가정폭력 방지 정책이 피해자가 경험하는 폭력 감소에 효과적인지, 그리고 효과적이지 않다면 개선방안을 모색하는 연구 거의 없다는 것이다. 오히려 가해자 인식 개선과 처벌에 집중하여 가해자 중심의 해결 전략만 강화되고 있다. 따라서 현재 추진 중인 가정폭력 대응 제도를 페미니즘 관점에서 다시 보아야 하며, 피해자의 입장에서 출발해 문제를 해결하는 연구가 제기된다. 이러한 관점은 피해자 보호 지원체계에 대한 통합적인 정책이 수립되고 실행되는 데에 반드시 고려되어야 한다.

제2장 가정폭력의 사회문제화와 정책 형성 과정

몽골은 1921년 이후 약 70년 동안 남녀평등을 옹호하는 사회주의 체제 하에서 양성평등 정책을 추진해 온 결과 여성의 사회적 지위와 대중의 양성평등에 대한 인식이 크게 개선되었으나 가정이라는 사적 공간의 불평등에 영향을 끼치지 못 했다. 이는 이후 가정폭력 의제의 사회문제화·제도화 하는 데에 근본적인 문제가 되었다. 본 장은 몽골의 가정폭력 대응제도 형성의 과정으로써 제1절은 가정폭력이 몽골 사회에서 문제로 제기된 역사적 흐름, 제2절은 가정폭력의 원인 및 피해와 피해자에 대한 담론, 제3절은 가정폭력에 대응하는 제도로써 「가정폭력방지에 관한 법」 제정과 법의 주내용을 살펴보았다.

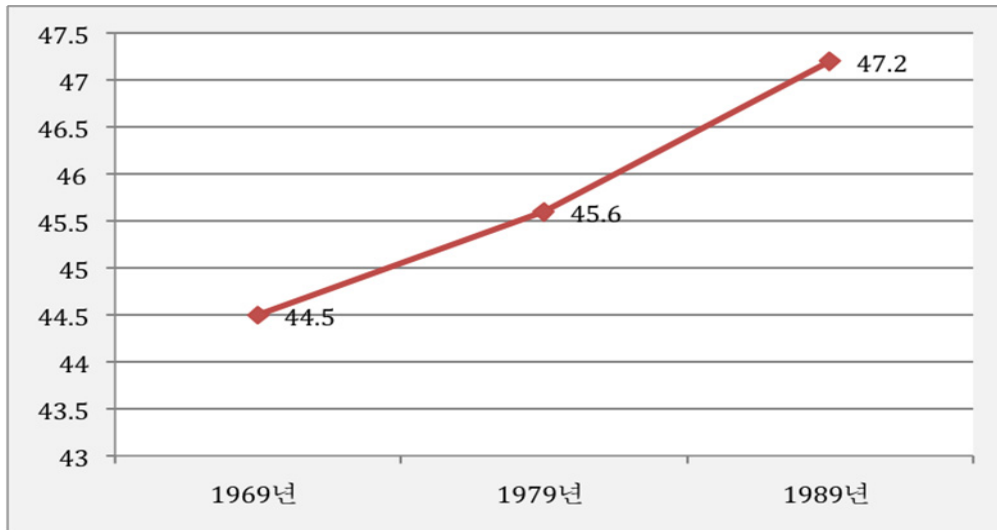
제1절 가정폭력의 사회문제화

1. 체제전환 전후의 여성 지위

가정폭력이 몽골 사회에서 어떻게 공론화 되었는지에 대해 살펴보기에 앞서 기본적으로 당시 몽골의 경제, 정치 그리고 사회 현상을 그려보는 것이 가정폭력이 사회 문제로 부각된 그 과정을 이해해야 한다. 1921년 사회주의 체제를 아시아 최초로 채택한 국가인 몽골은 구소련의 지원을 토대로 남녀평등 및 여성의 사회진출을 위한 정책을 추진해 왔다. 1924년 제정한 최초 헌법에서 “모든 국민들은 종교 및 성별로 인해 차별 받아서는 안 된다”는 내용이 규정되었으며 그 이후 1940년 헌법 개정을 통해 여성 미성년자 혼인 금지, 일부다처제 금지, 남녀 평등한 교육과 사회진출 기회 부여, 남녀에게 평등한 사회 서비스 제공 등 여성에게 불합리한 관습들이 법으로 금지하여 여성의 인권과 시민권을 확보하고 확대하였다. 그리고 1960년 헌법 개정의 경우 여성의 평등한 정치 참여 기회를 제공하기 위한 중요한 조항인 “여성은 정치, 경제, 사회 생활에서 평등한 권리를 가진다”는 내용으로 여성의 평등한 정치생활이

가능하도록 법제화하였다. 따라서, 사회주의 체제를 따르던 약 70년 동안 몽골 여성들의 사회진출과 참여도가 상당히 상승했으며, 대중들의 남녀평등에 대한 인식도 크게 변화했다.

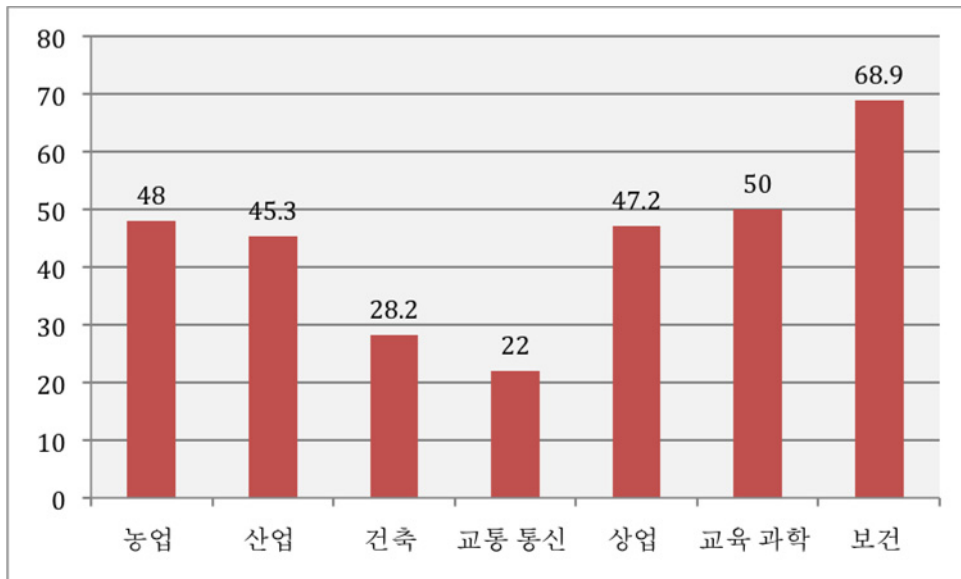
〈그림2-1〉 사회주의 시기 노동시장 여성참여 비율 (단위: %)



출처: Tsetsegiargal, Ts, Mongolian Women in the XX century: Transformation & Changes, Soyombo, 2009

여성이 평등하게 교육을 받을 수 있게 되자 노동시장 여성 참여 비율도 지속적으로 상승하였다는 점을 〈그림 2-1〉이 보여준다. 그리고 〈그림 2-2〉는 평등정책의 결과, 여성이 다양한 산업 분야에서 활발한 경제활동 참여한다는 점을 보여주고 있다.

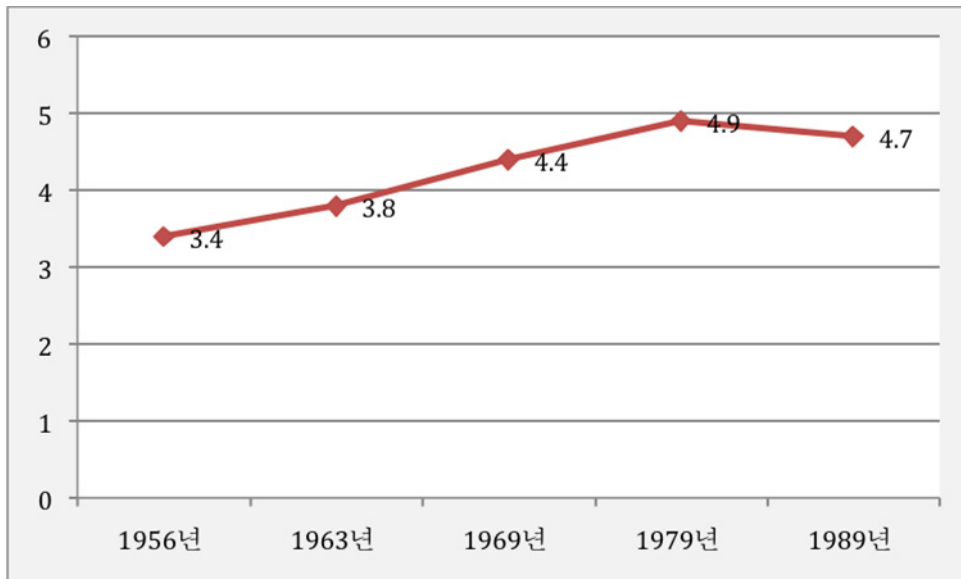
〈그림2-2〉 사업별 여성 참여율 (단위: %)



출처: Tsetsegiargal, Ts, Mongolian Women in the XX century: Transformation & Changes, Soyombo, 2009

당시 사회주의 체제 때 몽골 정부는 여성의 사회진출과 평등한 사회참여 정책과 동시에 인구증가 정책 역시 적극적으로 추진하였다. 이로 인해 여성들은 국가발전을 위해 유능한 인력이 되어 사회에 진출해야 하는 동시에 국력증대를 위해 자녀의 출산과 양육이라는 두 가지 역할을 부여받았다. 인구 정책은 짧은 기간에 몽골 인구의 빠른 증가를 이끌어냈으며 〈그림2-3〉에서 보여준 바와 같이 평균 가족인원수가 1970년대 말까지 꾸준히 증가한 추세를 보여주고 있다.

〈그림2-3〉 사회주의 시기 평균 가족 인원수 (단위: 명)



출처: Tsetsejargal, Ts, Mongolian Women in the XX century: Transformation & Changes, Soyombo, 2009

이처럼 서로 다른 두 가지 정책, 즉 여성의 사회진출 확대 정책과 인구증가 정책의 성공은 1941년 크게 개정된 노동법을 통해 여직원들을 위한 임신중 여성의 유급휴직, 모유수유 휴식 등 각종 복지혜택과 연결된 모성보호 중심 조항들 입법 때문이다. 1962년 다자녀장려금 관련 조항 즉, 자녀 수에 따라 매년 지급액과 추가지원에 대한 내용이 입법화되어 자녀수가 많은 가정일수록 국가로부터 여러 혜택을 받을 수 있게 되었다(Odontuya, T, 2007). 또한 임신부에게 지급하는 산전후 유급휴가 기간은 45일이었으며, 쌍둥이를 낳거나 출산 시 건강이 크게 악화될 경우 유급휴가 기간이 70일까지 가능했으며, 유아 입양받은 여성도 56일 동안 유급휴가를 사용할 수 있었다(Tsetsejargal, Ts, 2009).

또한 구소련의 지원으로 의료분야가 발달하기 시작했으며 보건복지 분야의 많은 지원 중 대다수가 여성들에게 제공되었다. 특히 임신부와 유아 무료 진료, 산전후 7~14일 조리원 서비스 무상 제공, 건강상담센터와 요양원 무료 이용, 모유수유소 확대 등이 있다. 1970년대 큰 도시는 물론 작은 마을에서까지 여성들이 안전하게 출산할 수 있도록 시설을 개선하는 등으로 정부에서 많은 관심을 보였다. 이처럼 정부는

출산장려 지원들만 늘린 것이 아니라, 낙태 전면 금지, 결혼 적령기 미혼 남녀에게 세금 부과 등의 정책 수단도 시행하였다. 여기서 국가권력을 통해 인구증가 정책과 가족계획을 수행하는데 그 대상자가 바로 여성이었다. 특히 여성의 섹슈얼리티를 통제 대상으로 하여 혼인 시기와 출산 조절도 여성 개인 스스로 할 수 없도록 국가 권력이 개입되어 있었다.

1989년부터 몽골에서 민주화 바람이 불기 시작했으며, 수많은 젊은 학생들이 국회의사당 앞 광장에서 단식 투쟁 등 민주화 운동을 벌인 결과, 1990년 몽골이 사회주의 체제를 탈퇴하여 민주주의 체제로 전환하였다. 몽골의 체제전환은 다른 아시아 국가들인 미얀마, 베트남, 라우스, 중국 보다는 동유럽 나라들 특히 러시아의 상황과 비슷했다(Bolormaa, B 외, 1999). 아시아 국가들의 경우, 경제적인 측면에서 시장 자유화 요구로부터 체제 전환이 이루어졌으나, 몽골의 경우, 사회주의에서 민주주의로, 그와 동시에 계획경제에서 시장경제로 전환이 이루어져 많은 정치·경제적 혼란이 발생하였다. 체제전환에 따라 구소련의 보조금 지급이 전면 중단되고, 경제상호원조회의의 (COMECON)와의 국제무역 협정이 종결되면서 전국적으로 빈곤을 겪기 시작했으며 보건복지 예산이 감소하면서 가장 먼저 여성에 대한 보건 서비스와 복지제도가 취약성을 드러내 자본주의 경쟁 속에서 강화된 가부장제가 여성의 역할을 가정 내로만 다시 제한하게 되었다(Tsetsegjargal, Ts, 2009). 예컨대, 국가의 출산 지원 정책은 예산 부족으로 여성들의 출산휴가는 유급에서 무급으로 바뀌고, 0~2세 영아 보육시설을 폐지로 생후 2년까지 무급 양육휴가가 도입되었다. 또한 당시 개정된 ‘국민연금에 관한 법’은 자녀가 4명 이상인 여성에게 ‘사회를 돌보는 데 착수한다’는 명목으로 퇴직 규정을 신설하였다. 이 규정에 적용된 여성들은 노동시장에서 물러났고, 국민연금 역시 가입기간에 따르지 않고 기본연금액만 지급되었다. 이는 여성의 노동시장 참여뿐 아니라 이후 경제활동에 대한 불이익을 가져다주었다.

이렇게 체제전환을 중심으로 여성의 사회적 경제적 지위를 보았을 때 체제전환 전후 커다란 차이가 있으며, 국가는 평등 정책을 통해 여성이 남성과 동등하게 사회생활을 할 수 있도록 지원했으며 동시에 가족계획 정책을 통해 여성의 섹슈얼리티 통제하였고, 여성은 유능한 인력이자 인구 증가의 주요한 시행자 역할을 맡았다. 그러나 인구 증가의 주요한 행위자였던 다자녀 여성은, 체제 전환 이후 경제활동 통제로 가정에 머무르게 되었고, 국가 정책의 수혜자에서 차별 처우를 받아야 할 대상으로

다루어졌다.

2. 민주화와 여성운동: 가정폭력의 문제화

어떠한 사회 현상이든 사회적 문제로 여기게 하고 다루기 위해 한 현상에 대한 사회적 합의를 만드는 과정이 반드시 필요하다. 몽골에서 이루어진 체제전환 및 민주화 운동은 앞서 서술한 바와 같이 여러 가지 부정적인 문제를 발생시켰으나 시민사회가 발달할 수 있게 작용되었다는 긍정적인 점이 보다 많다. 특히, 1991년부터 여러 비정부기관들이 생기기 시작했으며 그 중 진보적인 여성기관들도 설립되었고, 1992~1994년 사이에 국제기구의 지원으로 20여 개의 여성기관들이 발족되었다. 그러나 그 이전에는 여성기관이 아예 없었던 것은 아니다. 1924년 몽골 최초 여성기관인 ‘몽골여성연합(Mongolian Women’s Federation)’이 설립되었다. 그러나 이 기관은 사회주의 시대의 유일한 정당인 몽골인민혁명당 산하 기관이었고, 여성의 계몽과 여성의 사회 진출을 추진하고 여성들에게 당 방침을 홍보하는 기관이었다. 1990년 다당제로 전환된 이후에도 초기 설립된 여성기관들은 대부분 정당 소속이었고, 각 정당의 이념과 목표를 실행하는 것이 그들의 목적이었다. 1990년대 중반부터 여성 단체들이 자발적으로 설립되고, 독립적인 활동을 하기 시작했으며, 주로 여성의 평등한 권리 보장을 위하여 노력하곤 했다(Amgalan, T, 2005). 이는 1995년 세계여성대회와 관련이 있으며, 이 대회 이후로 여성단체 수가 크게 증가했다.

1990년 체제 전환 이후 1992년 새로운 사회 체제에 맞도록 헌법이 개정되었다. 헌법 개정으로 국민들은 자발적인 합동에 대한 권리, 자유 연설에 대한 권리, 정치 참여에 대한 권리, 자유종교에 대한 권리, 자유로운 해외출입국 권리 등을 누릴 수 있게 되었다. 1995년 몽골 여성 200여 명이 세계여성대회 참석 후 큰 영향을 받아 ‘여성법률가협회(Хууль Эмэгтэйчүүдийн Холбоо, Mongolian Women Lawyer’s Association)’, ‘자유여성개발재단(Либерал Эмэгтэйчүүдийн Оюуны сан, Liberal Women Development Foundation)’, ‘사회발전과 여성운동(Нийгмийн дэвшил Эмэгтэйчүүд Хөдөлгөөн, Social Development and Women’s Movement)’ 등 여성단체를 설립하였고, 이는 몽골 여성운동의 출발점이자 원동력이 되었다. 당시 여성 단체들은 체제전환으로 인한 정치·경제 사회적 혼란을 남녀가 함께 겪었지만 여성들이

심하게 경험했다고 분노하면서 여성들의 인권 보장을 위한 운동을 벌이기 시작했다.⁶⁾

온 국민들에게 국가에서 일자리를 제공했던 계획경제에서 시장경제 체제로 전환됨에 따라 당시 많은 국영 기관들이 민영화되었으며, 이에 따른 실직자가 대폭 증가되었지만 여성 실직자 비율이 월등히 높았다. 당시 사회범죄율도 증가하였고, 피해자 역시 대부분 여성들이라 여성단체들은 주장하였다. 아울러, 1995년 여성법률가협회, 자유여성개발재단 그리고 자유여성개발재단이 더욱 강해지기 위하여 서로 협력하기 시작했으며 공동 프로젝트도 함께 추진하기 시작했다. 그러한 프로젝트의 결과물은 바로 폭력방지센터이며, 세 단체의 출연으로 설립된 것이다.⁷⁾ 이처럼 여성들이 스스로 합동을 만들어, 자발적으로 협력하여 자신들 앞에 당면한 문제와 싸우기 시작했다.

폭력방지센터 설립 목표는 여성들의 범죄 피해자화의 증가 현상이 지속되고, 여성들이 자기 주변 사람으로부터 성폭력, 성희롱을 경험하는 것이 눈에 띄게 늘어나며, 심지어 가장 가깝고 친한 남성으로부터 폭력을 경험하는 현상이 일상 생활에서 반복되는 현실을 문제화하여 이를 방지하기 위해서였다.⁸⁾ 폭력방지센터가 설립된 직후 가정폭력은 단순한 가정 내에서의 사적인 문제가 아닌 사회적이고 공적인 문제, 바로 인권을 침해하는 심각한 범죄로 부각하며 활동하기 시작했다. 이처럼 가정폭력이 몽골 사회에서 최초로 사회 문제화하는 데 주도적 역할을 한 곳은 바로 폭력방지센터였다.

“초기 때 힘들었지. 어디 가서 이야기를 해도 쫓겨나고, 몽골의 그 어떤 법제도 안에 폭력이란 한 단어조차 없었고, 우리를 보고 ‘폭력’이란 나쁜 단어를 몽골어에 유입시켰다고 욕하고. 그런데 폭력이란 단어를 대중들이 몰라도, 그 행동은 당연히 있었지. 그래서 폭력 행동이 우리 사회에 만연되어 있다는 것을 대중들에게 알리고, 그들을 인지하게 하기 위해서 애썼지. 오늘날의 젊은이들은 모르겠지, 20년 전, 그 때의 대중들의 심리와 그 상황에서 폭력에 대해 이야기하고 다닌다는 것이 얼마나 힘들었는지. 왜냐하면 사회주의적인 가족 내에 불평등이 없다, 폭력은 없다고 다들 생각하고 있었기 때문에”. 활동가5

6) 폭력방지센터, 2000: 창립 5주년 다큐멘터리

7) 폭력방지센터, 2000: 창립 5주년 다큐멘터리

8) 폭력방지센터, 2000: 창립 5주년 다큐멘터리

활동가5의 이야기처럼, 당시 가정폭력이란 명칭이 없었지만, 확실히 도덕적으로 나쁜 행위로 보고 「행정법」, 「형법」에 의거하여 공개적으로 처벌되었지만, 이를 ‘가정폭력’이라 명명하여 활동하는데 많은 사회적 저항이 있었다. 즉, ‘사회주의 가족 안에는 불평등이 없다’, ‘우리 사회에 폭력은 존재하지 않는다’, ‘부부 간 사소한 싸움일 뿐이다’라고 생각하는 사람들에게 이 행위는 가정폭력이고, 몽골 사회에 다양한 형태로 존재하고, 우리 주변에 실재할 수 있다고 말하는 것은 쉬운 일이 아니었다. 특히, 이를 ‘여성이 고통받는 현상’으로 접근하여 여성 피해자들을 가시화하는데 어려움 역시 있었다. 이는 몽골 사회에 스며든 가부장제가 여성의 피해를 일상화하며 동시에 간과하게끔 작동하였다고 볼 수 있다.

언어화되지도 않은 가정폭력의 문제를 가시화할 뿐만 아니라 입법화하기 위하여 폭력방지센터는 처음에는 침대 4개를 갖춘 보호소와 전화기 한 대로 전화상담을 하면서 벨 뒤에 가려져 있던 가정폭력을 공개하고, 피해자들의 목소리를 듣도록 노력하기 시작했다. 이들은 신고도 받고, 상담도 해주며, 보호소에서 피해자를 보호하며 동시에 입소 피해자들에게 법률 상담과 심리 상담을 제공하였다. 이렇게 센터 방문 여성들의 피해 사례들을 모으면서 가정폭력에 대한 기초 자료를 마련하였다. 또한 센터는 지속적으로 대중들에게 가정폭력은 인권 침해, 범죄 사건, 심각한 사회 문제라며, 특히 입법자인 정치인들에게 이러한 관점을 설득하기 위해 교육, 집담회, 세미나 포럼 등을 개최하였다. 가정폭력 다큐멘터리 제작, 단행본과 월간지 발행, 중앙 라디오를 통한 정보 제공 등 다양한 방식으로 가정폭력 인식 개선 운동을 하였다. 이와 같이 몽골에서 폭력방지센터는 가정폭력 문제의 공론화, 사회적 합의 등 초기 과정에 주된 역할을 맡았고, 현재까지 지속적으로 활동하고 있다.

제2절 가정폭력 담론에서 ‘피해자’ 규정의 문제

가정폭력 방지를 위한 국가 개입 필요성을 설득하는데 가정폭력의 심각성을 알리는 피해에 대한 담론과 그 피해를 입은 피해자에 대한 담론이 전략적으로 활용되었으며, 그 심각한 문제를 해결하고 방지하기 위한 제도는 문제를 일으키는 원인을 대응할 수 있는 방식으로 마련되었다. 따라서 가정폭력 방지 정책의 형성 과정에서 구

성된 담론을 피해자 관점에서 분석하고자 한다.

1. 가정폭력 피해와 피해자에 대한 담론

여성운동가들은 가정폭력을 효과적으로 방지하기 위해서는 가정폭력을 사적인 문제에서 공적이고 사회적인 문제로 부각시켜, 그 문제 해결에 있어 국가 참여를 유도하도록 노력해 왔다. 가족 안에서 발생하는 폭력 행위는 부부간 다툼이 아닌 “가정폭력”이며, 가정폭력은 일부의 문제가 아닌 우리 사회에 만연해 있고, 사소한 문제가 아니라 심각한 사회 문제라 주장하였다(폭력방지센터, 2000). 그 해결에 국가 개입의 필요성을 설득하려, 그 심각성을 보여 줄 수 있는 폭력 피해 정도와 피해자의 상황을 주로 이야기했다. 다시 말해, 가정폭력에 대한 법제 구축을 위하여 가정폭력의 피해와 피해자에 대한 담론을 전략적으로 활용했으며, 이는 필수적인 작업이었다.

운동 초기 때 여성단체들은 가정폭력의 물리적 신체적 피해에 초점을 두어 가정폭력 피해를 주장했다는 점이 당시 담론의 두드러진 특징이다. 가정폭력의 피해를 「형법」에서 정의된 가시적 피해를 중심으로, 전체 범죄사건 피해자에 대한 통계자료를 토대로 가정폭력의 피해, 그 심각성을 주장한다. 이렇게 주장한 것이 가정폭력이란 개념에 대해 대중들에게 알리고, 여성이 대부분 가정폭력의 피해자가 되고 있다는 점을 밝혔다는 면을 높게 평가될 수 있지만, 눈에 보이는 신체적이고 물질적인 피해만을 가정폭력의 피해로 한정해 피해 범위를 축소시켰다고 볼 수 있다. 가정폭력으로 인하여 피해자가 사망하거나 혹은 반복적인 폭력으로 인하여 심리적, 신체적 피해를 경험하는데, 피해자를 사전에 보호할 수 있는 제도 조성에 주력하는 대신 피해자에게는 이혼만이 폭력 가정에서 벗어날 수 있는 유일한 해결책인 것처럼 바라보는 경향 또한 있었다. 이는 가정폭력 피해를 「형법」에서 정의된 가시적 폭력을 중심으로 사고하여 그 대처 방안을 제시하였기 때문이다.

이처럼 가시적인 피해를 겪은 피해자에 대한 담론은 크게 두 가지로 나뉜다. 첫째는 가족 유지자이면서 재생산자로서 여성이 가정폭력을 당함으로 가족이 제대로 유지될 수 없으며, 폭력 피해 여성이 무기력해져 가족 구성원 돌봄을 할 수 없게 되고, 더 나아가 이혼을 초래함으로써 이혼율을 증가, 여성가장 가족 증가, 부랑아 증가, 미성년자 매춘 형상 증가 등의 여러 사회문제를 유발시킨다고 보고 있었다

(Tamjidmaa, D 외, 1996; Narangerel, Ts, 1996; Oyundelger, S, 1998). 둘째는 사회 비용을 증가시키는 자로서 가정폭력을 당한 여성은 자기 자신은 물론 자녀의 성장과 장래 미래가 크게 악화될 것이고, 삶에 대한 부정적인 인식을 갖게 되며 이에 따라 사회생활에서 효율성이 떨어지게 된다고 강하게 주장하고 있었다(Oyundelger, S, 1998).

그러나 여성단체들이 가정폭력을 여성에 대한 폭력으로 위치 지어 사회문제로 제기하는데 성공했으나 그간 수행된 연구와 조사결과를 바탕으로 가정폭력을 당한 여성들의 모습을 이야기하는 담론은 부재하다. 그 결과 “가정폭력의 피해 여성”의 존재, 그 존재의 입장을 대변하여 말하는 이들은 없었다. 오히려 가정폭력 그 자체보다 가정폭력으로 인한 이혼이 문제로 가정이 해체되어 가족 구성원 모두가 피해자가 되는 엉뚱하게 이야기되고 있었다. 이는 가부장제 사회에서 여성의 고통이 무시되고, 간과 되기 때문일 것이다.

「가정폭력 방지에 관한 법」이 제정되어 가정폭력 정의, 피해의 범위와 피해자 등이 공식적으로 규정되었다. 이를 살펴보면, 동 법 5조1항에서 가정폭력이란 가정내에서 가족구성원이 다른 구성원 즉, 법적으로 혼인신고한 부부, 친척 그리고 혼인신고 안한 동거인, 법적으로 양육하는 아동과 돌보는 노인 등의 한 가족구성원이 다른 가족구성원의 인권을 침해, 손해와 피해를 입히거나, 협박, 형사사건 대상이 아닌 행동(үйлдэл)과 비행동(эс үйлдэл)이라고 규정하고 있다. 동시에 이러한 행동과 비행동을 경험한 자는 가정폭력의 피해자이며, 이는 가시적 행위 여부와 상관없이 피해자가 될 수 있다고 법에 명시함에도 가정폭력 정의에 대한 대중적 인식은 달라지지 않고 있다. 법에 대한 홍보와 법조항에 대한 대중의 인식이 서로 요구되고, 동시에 제공되어 제고되어야 신체적 피해만 아니고 다른 유형의 피해도 가시화될 수 있다. 이러한 미흡한 정책은 여성의 신체적 피해만에 초점을 두어 가정폭력 피해에 대한 인식을 왜곡시킨다. 더 나아가 이런 오해가 이를 언론을 통해 더욱 확산되고 강화되어 심지어 피해자를 비난하는 현상을 일으키게 한다.⁹⁾

“우리가 어떠한 이벤트나 행사하게 되면 기자들에게 내용을 준비해 줘요.
안 그러면 정말, 전혀 다른 관점에서 써버려요. 기자들이 그냥 사람들의 관심

9) 2011년 8월 17일 기사: 술주정했다고 남편을 살해 (Агсам тавьялаа хэмээн нөхрөө хөн өөжээ) <http://www.news.mn/r/77446>

만 가지려고 자기 마음대로 심하게 분석하고 쓰는 것들이 많고, 얼마 전 발생한 가정폭력에 대한 기사에서도 오히려 피해자를 비난하고, 피해자의 잘못된 것처럼 쓴 것 봤는데, 그런 기사들이 많아요.” 활동가2

활동가2의 면접에서도, 보도되는 기사에서도 확인이 되는 바와 같이 언론의 재현은 주로 대중들에게 가정폭력 피해의 심각성만 강조하며, 맥락이 제거된 사례를 일반화시켜 전달한다. 가정폭력의 피해는 우발적이고 일시적으로 발생하는 것이 아니며, 또한 살인미수에 도달한 심각한 피해만을 의미하는 것도 아니다. 그러나 가정폭력의 피해를 더더욱 협소한 의미로 제한하며, 더 문제적인 것은 가정폭력 피해 원인을 피해자에게 물어 피해자의 잘못으로 돌리며 피해자를 비난한다는 점이다.

잔인성만 강조하는 가정폭력 피해 담론과 피해자 비난 담론은 정서적, 성적, 경제적, 언어적 폭력을 가정폭력이 아닌 것으로 피해자들과 대중들에게 인식하게 만든다. 이는 피해자들이 심각한 신체적 폭력만을 피해로 여기게 하여, 피해 가시화 시점을 점점 늦추게 만들 수 있으며 뿐만 아니라 피해자가 노력하면 가정폭력이 중단될 것이라는 피해자의 내면화 우려 또한 있다.

2. 가정폭력 원인에 대한 담론

어떤 문제를 해결하기 위하여 그 문제를 일으키는 주원인을 분명하게 찾아야 올바른 해결책을 찾을 수 있다. 가정폭력의 문제를 해결하기 위하여 국가가 개입해야 하고, 본 문제 해결에 대한 방안이 제도화 되어야 한다고 주장하는데 있어 가정폭력을 발생시키는 원인을 어떻게 다루어 왔는지를 살펴보고자 한다. 원인에 대한 담론을 가정폭력 반대 운동 초기 때부터 그 시간적 흐름으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 체제전환에 수반된 혼란기 사회현상에서 가정폭력의 원인을 찾기

몽골은 1990년 민주화 혁명과 동시에 시민사회가 발달하면서 가정폭력이 사회 문제로 제기된 것이다. 당시 정치 및 경제적으로 혼란을 겪기 시작해 이에 따라 실업률이 증가되고, 임금이 전반적으로 인하되어 국민 소득수준이 낮아졌고 빈곤해지는 상태였다. 이에 가정폭력 원인을 당시 사회 현상과 연관시켜 설명하였고, 이는 1996년

부터 2010년 사이 발표된 국내 세미나, 심포지엄, 토론회 자료에서 발견된다.

폭력방지센터는 설립 직후 가정폭력의 심각성을 대중에 알리기 위해 기초 자료 마련을 위한 데이터를 수집하기 시작했으며, 대부분의 데이터 출처는 본 센터 보호소를 방문한 여성들의 상담 내용과 당시 신문에 실린 뉴스 사례였고, 이를 토대로 연구를 진행해 왔다. 따라서 그들은 피해 여성들이 지각하는 가정폭력 원인과 피해자에 관한 법의학 결과에 의한 판단을 바로 가정폭력의 원인으로 제기했다. 구체적으로 보면, 1990년 민주화 혁명 즉, 정치적·경제적 체제전환으로부터 시작된 사회문제인 빈민, 실업률 증가, 알코올 중독 등을 가정폭력의 주원인으로 명명되었다.

몽골에서 정치·경제 체제전환 이후 화폐가치가 크게 하락하였고, 정부기관과 공장들은 직원들을 집단 해고, 소련의 원조 중단 등으로 큰 재정적 어려움을 겪기 시작했다. 그 당시 「국민연금에 관한 법」이 개정되었으며, 다자녀 여성들을 여성들의 노동시장 참여를 방해하였다. 동 법 개정에 따라 1994년에 정년퇴직 한 여성들의 55.8%가 사실상 노동 연령¹⁰⁾ 여성들이었다(Nalini, Oyuntsetseg, 2001; Tsetsegjargal.Ts, 2009). 당시 성인지 시각을 결여한 채 사회문제에 대응한 국가 정책은 특히 여성들의 재정적 자립성을 약화시켜, 남편에게 의존하게 만들었으며, 이를 가정폭력 발생에 영향을 미친 주원인 중 하나로 보았다(Enkhjargal, D, 외, 2007).

체제전환 혼란 때 더욱 심각해진 음주 문제가 가정폭력 발생의 주원인으로 꼽혔다. 국영 기업들의 민영화 과정에서 많은 국영 공장들이 문을 닫아 실직자 대폭 증가하였으며, 실직자들의 알코올 중독이 사회적인 문제로 부각되었다. 2006년 몽골 〈보건부〉와 세계보건기구는 공동으로 ‘음주 사용에 대한 실태조사’를 실시한 결과, 몽골 성인의 51.2%가 과도한 음주 습관을 가지고 있고, 이러한 과도한 음주습관이 가정폭력을 발생시키는 주원인 중의 하나이고, 그 외 국민들의 건강악화, 노동력 저하, 사망률 증가에도 큰 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다(보건부·세계보건기구, 2006). 또한 과도한 음주 습관은 신체적, 정서적 또한 경제적 폭력으로 이어지는 경우가 대부분이며 특히, 신체적 폭력이 발생하는 데에 상당히 큰 영향을 미친다(Shagdarsuren Oyunbileg 외, 2009)는 연구 결과들이 보도되었다. 따라서 과도한 음주 습관은 가정폭력과 큰 상관관계를 가진다고 보아 가정폭력 발생의 주요 원인 중 하나로 여겨졌다. 이와 같이 가정폭력의 원인을 체제전환에 따른 혼란과 그로 인한 실직, 빈민, 알

10) 몽골 노동법 상 여성의 노동연령은 18~55세이다

코올 중독과 연관시켜 제시함에 따라 정부는 가정폭력 방지, 피해자 보호와 지원, 가해자 처벌 등에 대한 정책 추진에 중점을 두기에 앞서 빈곤 해결과 실업률 감소, 절주 정책 수립에 집중하고 있다. 「반음주법」은 바로 그 사례이다.

이와 같이 가정폭력의 원인을 실업, 빈곤, 알코올 중독과 연관시켜 폭력 가해자가 어쩔 수 없이 폭력을 가하게 된 것처럼, 반면에 피해자가 폭력을 당할 수밖에 없는 것처럼 논리로 가정폭력을 바라본다. 따라서 국가에서 실업률, 빈곤율과 음주를 감소에 집중하여 가정폭력 피해 및 피해자를 간과되었다. 즉, 가정폭력 원인을 잘 못 짚어 그 해결 방안과 정책 대안이 잘 못 제시되어 집행된 것이다.

2) 가정폭력의 원인을 다시 찾기: 불평등한 권력관계?

2010년 이후로 가정폭력의 원인을 다른 데에서 찾는 문헌이 나오고 있다. 가정폭력을 단순히 빈곤과 실직 때문에 발생하는 문제가 아닌 그 보다 훨씬 거대한 원인 때문에 발생하는 문제로 보는 국제사회의 관점과 동일하게 가정폭력이 불평등한 권력관계로부터 기인한다고 보는 주장이 나오기 시작했다(젠더위원회 외, 2011, 인권위원회, 2014; 폭력방지센터 · The Advocates for Human Rights, 2014). 체제전환에 따라 발생한 사회의 새로운 현상들인 실직자 증가, 빈곤, 알코올 중독 등은 가정폭력을 부추기는 요소일 뿐 주원인은 아니었다. 즉 활동가들이 지난 기간 동안 계속 주장해 온 가정폭력의 원인들이 가정폭력 발생에 간접적으로 영향을 끼치는 현상들이지만 직접적 원인이 아니었다고 말하고 있다.

“우리가 지난 거의 20년 동안 음주, 빈곤이 가정폭력의 원인으로 보고 왔지요. 그래서 정부에서도 가정의 소득을 올리는데 집중해 왔지요. 여러 가지 사업들, 여러 가지 프로그램들. 그런데 부자도 가정폭력을 가하고, 부자도 가정폭력의 피해자가 되고 있고, 가난하다고 가정폭력이 없는 가족도 있고, 계층과 교육수준 다 상관없이 가정폭력이 발생하고 있어요. 그러니까 여기서 다른 뭔가가 작동하고 있지요. 그 것이 불평등이고, 불평등한 권력관계예요. (활동가3)”

“가정폭력의 근본이, 그 원인이라고 하면 사람들이 실업, 교육 수준이 낮은 것, 빈곤, 아니면 술 이렇게 답할 사람들이 많을 거예요. 우리도 초기 때 그렇

게 봤으니까요. 그런데 사실은 아니었지요. 그러한 현상들이 원래 있었던 가정 내 불평등한 관계를 눈에 띄게 부추긴 요소들이었지요. 가정 안에서 남녀가 평등하지 않으니까, 가정 안에서 불평등한 관계가 있으면 그 가정에서 어떠한 유형의 폭력이 발생하는 거지요. (활동가5)”

특히 활동가3의 말처럼 지난 기간 동안 몽골 정부에서 가정폭력을 감소시키기 위하여 직접 가정폭력의 피해자를 위한 정책 추진하기보다 생활증진 정책과 절주 정책, 일자리 창출 등에 중점을 두어 왔으며 이는 가정폭력을 감소시키기에는 별 효과가 없었다고 말하고 있다. 정부에서 가정폭력의 원인을 명확하게 규명하는 것보다 무조건 절주 정책에 집중해 온 것은 가정폭력이 어떤 문제이고, 누가 겪고 있는지 그 피해자에 대해 고려하지 않고, 가정폭력의 간접적인 원인을 직접적인 원인으로 착각하고 있다고 지적한다.

무계급, 무종교, 남녀평등을 주장하는 사회주의 때도 가정 내에서 평등하지 않았으며 가정 내에 가부장적 문화가 깊이 스며들어 있었기에 충분한 성찰 없이 발전한 평등주의적 제도들이 성공적으로 정착되지 못한 것이다. 남자를 “가장(Өрхийн тэргүүн)”, “국가인(Төрийн хүн)”이라 여자보다 높은 위치의 존재로 부르고, “아무리 약한 남자도 여자 보다 낫다(Эр муу ч эмийн дээр)”, “여자의 머리가 길어도 생각이 짧다(Үс нь урт ч ухаан нь богино)” 등의 가부장적인 이데올로기가 스며든 말들이 오늘날까지 사용되며, 전통적인 관습과 풍습으로부터 비롯된 고정관념들이 다시 대두되었다. 특히, 남자가 한 가정의 가장으로써 자기 가족 구성원들을 소유하여 자기 마음대로 대할 수 있다는 인식 하에 폭력을 행하는 경우가 대부분이다 (Enkhjargal, D 외, 2007).

“그냥 남편이 아내를 ‘말 안 듣는다고’ 폭행하고, 아내도 ‘내가 조용히 남편을 말을 들었어야 했는데 내 탓이지요’ 지방으로 활동할 때 이런 말을 자주 듣지요. 남편이 자기 아내와 자기 자녀를 어떻게 해도 자기 마음이고, 아내나 자녀도 무슨 잘 못한 행동하면 폭력 당하는 것이 당연한 일이고. 이게 바로 그 오랜 기간 있어 왔던 기존의 가부장적 이데올로기이지요. (활동가1)”

“몽골 가족 안에서 남자가 권력을 가지고 있지요. 아무리 아내가 그 집을 먹고 입히고 있는데도 남자가 그 집 ‘가장이니까’. 남자도 자기가 ‘가장이니

까' 이 집에 있는 모든 것을 자기 마음대로 하지요. 그런데 우리가 남아들을 그렇게 만들고 있는 거지요. 남자인데 왜 이렇게 약해? 남자인데 왜 울어? 어렸을 때부터 이렇게 듣고 자란 사람이니까 자기가 힘이 있고 강해야 할 사람으로 생각하잖아요. (활동가2)"

자본주의 사회로 진입하며 '착한 아내상'이란 새로운 이데올로기가 등장하였고, 이는 여성이 남편에게 근검정약하며 자녀 돌봄과 가사노동 등을 잘 해야 한다는 내용을 담고 있다. 가정은 자연스럽게 남성의 소유물로 간주된다(이원철, 외, 2003). 이 안에서 여성은 남성을 존경하고 보살피고, 즉 가사, 양육, 돌봄이 더욱 여성만의 역할로 강조되고 여성이 제대로 수행하지 못할 경우 비난을 받게 되며(이원철, 외, 2003) 활동가1과 활동가2의 면접 내용이 바로 그 사례이며 이러한 면을 가족 내 불평등이 존재하다는 증거로 말하고 있다.

또한 몽골 사회의 가부장제와 성 역할 분업에 대한 고정관념이 가정폭력 발생에 영향을 미치고 있다는 것이 분명하며, 그러한 고정관념이 젊은 세대까지 영향을 끼치는 주요 수단은 몰성(gender-blind)적인 언론 보도 때문이라고 말하고 있다.

“언론 보도의 관점이 매우 중요해요. 언론이 대중의 인식에 가장 많이 영향을 주니까요. 하지만 대부분의 언론 보도가 사건을 전달할 때 사람들의 시선과 관심을 받으려고 지나치게 해석하거나 잘 못된 방향으로, 뭐 예를 들면 ‘친부가 자녀를 친모 없는 사이에 폭행했다’ 그러면, 사람들이 반응이 바로 그 어머니를 비난의 대상으로 찍어요. 엄마가 왜 자녀를 보호하지 않았냐, 엄마가 버리고 간 거라서 폭행했잖아요 이런 반응을 보여 준다니까요. (활동가2)”

“성폭력 사건이 발생하면 성폭력이 발생했다, 바로 그대로 여성이 두 남성에게 성폭력 당했다, 이렇게 바로 전달해요. 뭐 그 여자가 양다리 걸치다가 당했고, 그 여자의 잘못이고 이런 식으로 대중들에게 전달해서. 이런 보도도 대중들에게 엄청난 영향을 주고, 가정폭력을 지속시키는 거지요. (활동가4)”

가정폭력이 여성의 불순종적인 성격으로 인하여 혹은 육아와 가사노동을 제대로 하지 않아서 당연히 당해야 하는 것처럼 보여주는 가부장적인 이데올로기는 오늘까지 피해자 비난 논리와 가정폭력 지속에 기여하고 있다는 것을 앞서 활동가2와 활동

가4의 면접 내용이 보여주고 있다. 따라서 여성들을 폭력의 원인을 자기 탓으로 돌려 가족 유지 혹은 가족 명예를 위해 남편의 폭력행위를 무조건 참고, 폭력 사실을 밖으로 알려 구제요청을 하는 것을 일탈적인 행동으로 여기게 한다. 여기서 기존 가부장적 이데올로기를 반영한 물성적 언론 보도는 크게 영향을 끼치는 즉, 가정폭력을 가정 내로 감추게 만드는 원인으로 지목되고 있다.

이와 같이 몽골에서의 가정폭력 발생 원인에 대한 새로운 담론이 등장하고 있으나, 직접적으로 가정폭력을 유발하는 주원인을 찾는데 초점을 맞춘 연구는 드물다. 국제 사회 담론에 따라 기존의 설명을 기각하고 불평등한 권력관계가 문제라고 말하면서 가부장제 이데올로기나 성별권력 문제를 건드리기 시작했지만, 이미 가정폭력이 발생한 가정에서 다시 폭력이 재발생하는 원인에 관심을 집중하고 있다. 어떤 문제이든 해당 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 우선 문제를 일으키는 원인을 명확하게 밝히는 것이 중요하며, 원인을 제대로 밝혀야 해결법을 찾을 수 있다. 이에 가정폭력 원인에 대한 심도 깊은 연구가 요구된다.

제3절 가정폭력 대응을 위한 제도적 노력

1. 가정폭력 방지법 제정을 위한 운동

1990년까지 70여 년 동안 유일한 정당과 한 사람의 통치 하에 있었던 몽골 사회에서 시민사회가 활성화된 것은 역시 체제전환 이후부터이다. 그 결과 가정폭력도 사회 문제로 제기되기 시작했으며, 폭력방지센터는 가장 먼저 가정폭력 실태를 조사하는 것이 중요하다고 보고 1995년 인구정책노동부와 공동으로 ‘폭력의 원인과 이해’ 가정폭력에 대한 실태조사를 최초 실시했으며, 이러한 조사는 바로 법 제정을 위한 운동의 시작이 되었다. 1998년 폭력방지센터에서 몽골국립대학교 인구학교육연구센터와 공동으로 ‘폭력과 법’ 실태조사를 재실시했다. 조사 결과는 몽골 사회에서 가정폭력의 만연함과 심각성을 확인시켜 주었다. 따라서 1998년부터 폭력 방지에 대한 법 제정을 위한 운동을 본격적으로 시작했다.

사회의 모든 영역에서 평등주의를 주장하고 옹호하는 사회주의 사회에서 가정 내

불평등이 있다는 것이 있을 수 없는 일이지만 사적 공간이란 비공개적인 장소에서 불평등한 가족 관계가 있었다. 과거에 가정폭력이 발생했을 시 ‘가벼운’ 행위로 판단될 경우 「행정법」 상 ‘비행’으로 보아 정당의 정기회의 때 공개적으로 질타하고 폭력 행위를 다시 하지 않겠다는 다짐을 받고, 강제 노동을 시키거나, 많은 사람이 지나가는 곳에서 사진을 부착하거나, 감봉 조치를 취하고, 수상과 승진을 제한하고, 혹은 단기간 구속 등으로 처벌했다. 반면에 폭력 행위가 형사적 성질을 가지고 있을 경우 바로 「형사법」에 따라 처벌하는 등 가정폭력의 행위가 당시 사회에 존재하고 나쁜 행위로 정의되곤 했다. 이와 같이 명칭 없이 실재하던 가정폭력이 실태조사를 통해 드러났고, 심지어 심각한 상황에 있다는 것이 확인되었으며, 폭력방지센터에서 이 문제를 방지하기 위해 국가가 반드시 개입해야 하고, 문제 해결을 위한 법제도가 마련되어야 함을 지속적이고 주장하고, 적극적인 활동을 해 왔다.

“우리가 맨 처음, ‘폭력’이란 한 단어라도 법에 추가시키는 게 우리의 소망이자 목적이었지. 우리나라는 대륙법계 나라잖아요. 어떠한 문제를 해결하려면 꼭 법제도에 그 내용이 반영되어 있어야 활동할 수 있거든요. 그래서 일단 한 단어부터 시작하고, 그 다음에 한 문장, 한 항, 그 다음 한 조, 결국에는 2004년에 독립적인 법을 제정시킬 수 있었어요. 역시 지속적으로 활동해 온 우리 폭력방지센터 활동가들의 전략적인 활동과 노력으로 이 일을 해낼 수 있었어요.” 활동가5

폭력방지센터는 여성폭력 그 중 성폭력과 가정폭력 피해자들을 보호하는 것을 우선하여, 직접 운영하는 작은 보호소에 피해자들을 받아들여 법률 상담을 제공하면서 여성폭력 피해 사례를 수집했다. 또한, 1996년부터 크고 작은 세미나와 회의, 집담회를 개최했으며, 가정폭력은 가정 내에서 발생하는 범죄로서 그 특징과 원인은 일반 폭력 범죄와 다르다는 것을 계속해서 주장했다.

1999년 폭력방지센터는 「가족법」 제정 당시 동 법안에 가정폭력에 대한 내용을 포함시키는 것이 바람직하다는 입장을 주장한 결과 혼인 남녀 간의 권리와 의무로 ‘혼인 남녀 간 어떠한 유형의 폭력 금지’¹¹⁾, 또한 ‘남편과 아내 중 하나가 폭력과 압박으로 인하여 건강과 생명에 위협을 느끼거나, 자녀를 비롯한 다른 가족 구성원의 인권

11) 「가족법」 10조 3항

침해, 또한 이러한 폭력과 압박이 자녀 성장교육에 악영향을 미쳤을 경우 부부화해 기간을 거치지 않고 바로 혼인관계 취소 및 이혼 가능¹²⁾이란 내용을 입법하였다. 이는 첫째, 폭력이라는 개념이 최초로 법에 명시되었고, 둘째, 가정폭력 해결을 위한 국가 개입의 첫 걸음이라는 의의를 지닌다.

그 후 2002년도에 「민사법」에 ‘가족 관련 사건을 소송·수사 중 혼인 남녀를 분리 거주, 공동으로 소유하는 주택 등의 부동산 소유권을 다른 법인에게 양도, 선물, 판매하거나 사용케 하는 것을 금지¹³⁾’ 등 내용을 포함시켰다. 이는 폭력 사실이 있는 가족이 이혼소송을 거치는 과정에서 피해자의 경제적 안정 보장을 위한 예방 조치였다(Enkhjargal, D 외, 2007). 또한 2002년 몽골 정부는 ‘젠더평등을 위한 국가 프로그램’을 장기 프로그램으로 수립하였고, 가정 내에서의 젠더평등, 경제활동에서의 젠더평등, 지역개발에서의 젠더평등, 의사결정차원에서의 젠더평등, 젠더평등 문제에 관한 국가체계 및 시민사회 참여 등 5개의 기본방향을 중심으로 실행하기로 했다. 가정 내에서의 젠더평등을 위한 실질적인 시행을 폭력방지센터를 비롯한 여성비정부기관들이 전담했으며 프로그램의 실질적인 실행을 위해 가정폭력방지법 법안을 작성하게 되었다(젠더평등위원회, 2005). 이는 가정 내 젠더평등을 이루는데 큰 영향을 미칠 수 있고, 동시에 심각한 수준에 이른 가정폭력 문제를 입법화 시킬 수 있는 기회이면서 본 문제에 대한 국가의 책임과 역할을 명확히 할 수 있는 일이었다.

몽골정부에서 2004년을 ‘가정의 해’로 지정했으며, 여성 단체들은 법안 준비 임시위원회 위원들과 국회, 또한 국가프로그램 추진팀 위원 등 당시 권력자들에게 가정폭력의 심각성을 설명하고, 가정폭력의 피해와 악영향에 대한 정보를 제공하고 적극적으로 활동한 결과 2004년 5월 13일 「가정폭력 방지에 관한 법」이 국회에서 통과되었다. 이에 따라 「범죄방지에 관한 법」과 「형사법」 개정 시 가정폭력 관련 조항을 추가시킬 수 있었다. 위에서 서술한 바와 같이 폭력방지센터를 비롯한 여성단체들의 10년 가까이 적극적인 운동과 활동은 법 제정이라는 성과로 이어졌고, 「가정폭력 방지에 관한 법」이 2005년 1월 1일부터 시행되기 시작했다.

12) 「가족법」 14조 4항

13) 「민사법」 129조

2. 「가정폭력방지에 관한 법」의 내용과 개정요구

1) 「가정폭력 방지에 관한 법」의 목적과 구성

‘지극히 사적이고 가정 내 문제’ 혹은 ‘일반 폭력과 별 다른 없는 폭력 사건’으로 불려왔던 가정폭력이 「가정폭력 방지에 관한 법」 제정됨으로써 가정폭력 자체로 접근할 수 있는 법제 기반이 마련되었다. 즉 가정폭력을 예방하고, 가정폭력을 가한 자를 처벌하고, 가정폭력을 당한 자가 보호 받고 지원 받을 수 있는 법제가 마련되어, 가정폭력은 더 이상 사적인 문제가 아닌 공적인 문제로 규정되었다. 동 법은 피해자의 인권을 보호하고 가정폭력을 방지하고 예방하기 위한 각 정부기관 및 비정부기관, 개인 및 민간기업 등의 참여와 권리를 정의하고, 이에 관련된 관계를 조정하는 것이 목적이며¹⁴⁾ 총 5장 20항¹⁵⁾으로 구성된다.

동 법에 따르면, 가정폭력이란 가정 내에서 가족구성원 즉, 법적으로 혼인신고한 부부, 친척 그리고 혼인신고 안한 동거인, 법적으로 양육하는 아동과 돌보는 노인 등의 한 가족구성원이 다른 구성원의 인권을 침해하여 어떠한 손해를 입히거나, 협박하는 형사사건이 아닌 행동과 비행동이며¹⁶⁾ 신체적, 심리적, 성적 그리고 경제적 네 가지 유형¹⁷⁾을 갖는다. 법 제정 이전에 폭력 관련 모든 범죄사건을 「형사법」 상 폭력에 대한 조항에 따라 처리했었다면, 본 법이 제정됨으로써 가정폭력 관련 범죄 사건 뿐만 아니라 형사사건 아닌 행동과 비행동까지 포함되어 폭력의 범위가 확대되었다는 면에서 긍정적이다. 따라서 다양한 유형의 가정폭력을 방지하는데 법 사무를 관장하는 중앙행정기관(이하 ‘법무부’이라 함)과 복지 사무를 관장하는 중앙행정기관(이하 ‘인구개발사회복지부’이라 함)¹⁸⁾, 지방자치단체¹⁹⁾, 경찰기관²⁰⁾, 공공기관 내 사회복지

14) 「가정폭력 방지에 관한 법」 1조 1항

15) 1장 총칙(1-6조), 2장 가정폭력 방지 및 예방 참여의무 정부기관들의 권리와 의무(7-10조), 3장 가정폭력 방지 및 예방 시 비정부기관의 권리와 의무(11-12조), 4장 가정폭력에 대한 신고와 폭력 근절을 위한 조치(13-18조), 5장 기타 사항(19-20조)

16) 「가정폭력 방지에 관한 법」 5조 1항1호

17) 「가정폭력 방지에 관한 법」 6조 1항

18) 〈인구개발사회복지부〉는, 2004년 〈복지부〉, 2008년 〈사회복지노동부로〉, 2012년부터 〈인구개발사회복지부〉로 명칭이 변경되었다. 따라서 글의 시간적 맥락에 따라 당시 명칭을 그대로 썼다.

19) 「가정폭력 방지에 관한 법」 8조

20) 「가정폭력 방지에 관한 법」 9조

사²¹⁾ 등이 참여의무가 명시되었고, 비정부기관은 정부 위탁기관²²⁾으로 참여한다.

가정폭력 신고는 교육기관과 의료기관 종사자에게 신고 의무가 부과되었고, 일반인과 기관 종사자는 가정폭력을 경찰기관 및 관련 행정기관에 이메일, 우편, 직접 신고가 가능하다.²³⁾ 가정폭력 피해자를 위한 조치는 임시 보호소 입소, 가족이나 친척 보호자 주거로 이동, 피해자의 사적 비밀 보장, 보호소 주소 노출 금지 등이 있다.²⁴⁾ 또한 본 법에서 가정폭력 피해자의 안전을 지키고 보호하기 위하여 가해자 자유 제한조치, 접근금지 처분 등이 규정되어 있으며, 가해자 자유제한조치란 피해자와 별거, 피해자가 있는 보호 시설 혹은 친정 등에 접근 금지, 상면 시도 금지, 공동 소유 재산 판매 및 사용 금지, 보육하는 미성년자 자녀 접근 금지, 가해자 강제 교정교육 시키기, 그리고 법의학 결과로 알코올과 마약 중독성이 있으면 강제치료 혹은 강제 노동시키는 등을 말한다.²⁵⁾ 또한 가해자 자유제한 조치는 피해자의 요청서, 경찰, 변호사, 위임자의 요청서를 근거하여 판사가 민사법에 의거하여 가해자 자유제한 명령 여부를 결정한다. 가해자 자유제한 명령을 내리는데 피해자와 여러 차례 잔인하게 대응하고 협박하여 폭력을 썼는지, 강제 성관계 및 강제 성관계 요구했는지, 피해자를 지인들로부터 고립시켜 심리적 압박했는지, 아동 성장과 교육에 심한 피해를 주었는지, 알코올 및 약물을 자주 혹은 여러 차례 써 피해자를 공포와 압박에 시달리게 했는지, 폭력 행사로 인해 가족구성원의 생명과 건강에 심한 피해를 끼쳤는지 등을 고려한다.²⁶⁾ 동 법 위반자 처벌의 경우, 법 위반자에게 가한 행동 및 비행동의 사회적 위험성과 피해를 고려하여 해당된 법의 책임 및 처벌을 부여한다.²⁷⁾

위와 같이 가정폭력을 방지하는 본 법은 가정폭력을 방지하는데 기관의 역할이 크게 중요시하는 것이 분명하게 보이며, 피해자를 보호하기 위하여 우선 피해자가 신고 전화와 교육 및 의료기관을 통하여 발견하면 가해자로부터 분리시켜 보호소 인도하거나 가해자의 자유를 제한하여 피해자에게 접근하는 것을 금지하는 등 방법으로 가정폭력에 대처하고 있다. 이에 따른 처벌 방식이 기존에 폭력 사건을 처리해 온 그대

21) 「가정폭력 방지에 대한 법」 10조

22) 「가정폭력 방지에 대한 법」 11-12조

23) 「가정폭력 방지에 대한 법」 13조

24) 「가정폭력 방지에 대한 법」 14조-15조

25) 「가정폭력 방지에 대한 법」 16조

26) 「가정폭력 방지에 대한 법」 17조

27) 「가정폭력 방지에 대한 법」 19조 1항

로 「행정법」이나 「민사법」 혹은 「형사법」으로 처벌되고 있다.

2) 「가정폭력 방지에 관한 법」 문제점과 법개정

「가정폭력 방지에 관한 법」이 제정되어 실행된 지 10여년이 지나가고 있다. 가정폭력에 대한 법률이 제정되었다는 그 자체가 본 문제를 방지하고 예방하는데 있어 큰 성과라 할 수 있으나 법상 내용과 법집행에 있어 부족하고 미흡한 부분들이 여전히 존재한다. 법 제정된 지 2년 후부터 여성단체들이 법집행 문제점에 대하여 목소리를 내기 시작했으며, 법의 용어와 미흡한 조항들 그리고 법집행의 문제점 등을 보완하기 위한 법개정의 필요성을 제시하기 시작했다. 여성단체들이 국제기구의 지원을 받아 법 집행의 문제점과 한계점을 부각시킨 연구를 잇달아 발표했다. 특히 가정폭력의 정의를 비롯하여 피해자에 대한 안정과 지원 서비스, 종사자의 전문성, 가정폭력 예방과 관련 활동 활성화, 폭력 가해자 처벌 강화 등에 주력하며 반드시 개선되어야 한다고 강조해 왔다(Enkhjargal, D, 2007; Arvintaria, B 외, 2008; 젠더평등위원회, 외, 2010; 젠더위원회, 외, 2011; 폭력방지센터 · The Advocates for Human Rights, 2014).

이에 여성단체 활동가들은 다음과 같은 문제점으로 인해 가정폭력이 제대로 예방의 효과를 내지 못한다고 봤다.

첫째, 가정폭력은 현행 법 안에서 비행으로 규정되지 범죄로 규정되지 않는다. 동법에서 가정폭력은 ‘가정 내 구성원에게 자유 및 권리를 제한시켜 피해를 끼친 혹은 협박한 비행’이라고 정의되어 있다. 그러나 범죄가 아닌 비행으로 규정됨으로써 사법당국인 경찰은 가정폭력을 범죄가 아닌 경미한 문제로 여기게 되고, 이는 사건 수사관행에 영향을 끼쳐 가해자에게 면죄부를 주는 근거가 된다고 보고 있다(폭력방지센터 · The Advocates for Human Rights, 2014). 이에 여성단체들은 지난 10년간 가정폭력의 법적 정의 개정을 강조하며 서명운동까지 벌여 왔다.

둘째, 가정폭력 가해자 처벌 방식이 여전히 변하지 않았다. 「가정폭력 방지에 관한 법」 제정에 따라 다른 관련 법률들이 개정되지 않아 가정폭력 가해자들을 「형법」과 「행정법」으로 처벌하는 기존 방식대로 처벌하고 있다는 것이다. 여기서 문제는 「가정폭력 방지에 관한 법」이란 가정폭력의 문제를 해결하기 위한 독립적인 법이 제정되어 있지만 그 존재가 부각되지 않아 더욱 이 법률의 힘이 사라지고 있다는 것이

다(폭력방지센터·The Advocates for Human Rights, 2014). 피해자가 가해 남성을 살해하여 수감 중인 여성들의 사건 조사 과정에서도 범죄사건의 기본적인 원인을 고려하지 않는 채 처리하고 있는 것도 이러한 이유에서 기인하는 것이다.

이와 같은 문제점으로 인해 가정폭력 예방에 있어 기존 「가정폭력 방지에 관한 법」이 아무런 효과를 보이지 못하고 있다고 주장하면서 동 법 개정운동을 시작했다.

따라서 국회는 2009년 38호 명령²⁸⁾으로 2010년부터 「가정폭력 방지에 관한 법」 개정안을 작성하게 되었으며 폭력방지센터와 여성법률가협회가 시민단체 대표로 법 개정안 준비위원회에 포함되어 법개정안을 작성하는 과정에 참여했다. 이로써 2015년 초 법 개정안을 국회에 상정했고, 2015년 4월 14일 국회에서 다수의 찬성으로 법 개정안 첫 논의가 이루어졌으며 2015년 12월 4일 일부가 통과되었다. 즉 「행정법」 개정안 일부인 위반 관련 사항에서 가정폭력을 범죄사건으로 규정한 큰 변화가 이루어졌으며, 본 개정 내용은 2016년 9월 1일부터 시행될 예정이다. 이렇게 ‘타인에게 불편을 끼친 행동’ 혹은 ‘비행동’이었던 가정폭력은 관련법이 제정된 지 10년만에 ‘범죄사건’으로 입법화되었다. 이는 가정폭력의 인식을 한 단계 끌어올린 동시에 가정폭력 방지 행위는 문자 그대로 범죄사건 방지와 같은 위상을 지니게 되었다.

제4절 소결

본 장에서 몽골에서 가정폭력의 문제가 사회문제화 된 과정과 그 과정에서 이루어진 가정폭력의 피해와 피해자, 그리고 가정폭력의 원인에 대한 담론들, 또한 가정폭력을 대응하기 위한 제도적 노력을 다루었다. 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

한 사회에 존재하였던 사회 문제를 의제화 공론화하는 것은 사람들에게 새로운 인식들을 제시하고 특정 현상을 언어화할 자원을 제공한다는 점에서, 문제 해결에 가장 중요하고 우선시 되어야 하는 일이다. 아시아 최초로 남녀평등을 옹호하는 사회주의 체제를 채택한 몽골은 1924년에 첫 헌법을 제정한 그 때부터 평등사회를 지향하는 정책을 추진해 왔으며, 70년 동안 여성들이 정치, 경제, 교육, 산업, 농업 등 다양한 분야에 진출하여, 평등한 사회생활을 할 수 있게 되었다. 당시 여성들은 평등한 교육

28) 2009년 5월 14일 국회 명령, 38호: 법 활성화 필요 기본 방향

권과 사회활동 참여권을 보장받았고 동시에 인구증가 정책으로 다자녀 출산을 권요 받았다. 즉 당시 정책은 여성들에게 유능한 인력으로 발전할 기회를 주는 동시에 좋은 엄마, 가족 재생산자로 역할을 부여하였다.

사회주의 체제 시기, 소련식 사회주의 이념과 반대되는 모든 문화, 종교, 풍습과 인물은 공개 처벌했기 때문에, 사람들은 사회주의 이념과 어긋나는 행동을 하지 않도록 조심했다. 당시 강조된 “사회주의적인 청결한 가정” 이념은 가족 문제를 일으킨 자를 국가가 주도적으로 공개 처벌, 상금 승진 제외 등 불이익을 주게 하였다. 이는 역설적으로 가정 내 문제를 드러내는 데에는 방해가 되었고, 침묵하게 만들었다.

80년대 말부터 사회주의가 붕괴되면서 몽골에서 민주화 바람이 풀기 시작했고 90년대 초부터 민주화운동이 크게 벌어져 결국 몽골은 사회주의 체제를 탈퇴하여 민주주의 체제로 전환했다. 당시 체제가 전환되면서 소련 지원 중단으로 인해 뿌리가 깊지 못하던 여성지원정책이 중단되었으며, 사회로 진출한 여성들이 다자녀 돌봄 부담과 실직 등으로 인하여 노동시장에서 물러나 가정으로 되돌아가게 되었다. 다른 한편 체제전환이 되면서 몽골이 국제 사회에 개방되었으며 국민들도 자유롭게 활동할 수 있게 되었으며, 그 결과 시민사회도 발전할 수 있게 되었다. 인권 중심의 시민단체, 특히 여성인권 단체들이 체제전환으로 인한 사회적 혼란과 그에 따른 범죄사건의 피해자 대부분이 여성들이고, 그 중 가정에서도 여성들이 폭력을 지속적으로 당하고 있다는 문제의식에서 출발하여 여성인권 운동을 벌여 왔다. 이와 같이 여성단체들이 가정 내 사적 문제를 사회 문제로 처음 제기하여 몽골 사회에서 처음으로 가정폭력이라는 문제가 수면 위로 드러나기 시작했다.

여성단체들이 사회 문제로 가정폭력을 제기할 때 가정폭력의 실재와 심각성을 강조하였고 가정폭력에 대한 최초의 실태조사 실시, 가정폭력에 대한 크고 작은 회의, 포럼, 토론회 개최 등 운동 방식은 다양했다. 가정폭력의 문제를 공론화하는데 가정폭력의 피해와 피해자, 그리고 가정폭력의 원인에 대한 다양한 담론이 전략적으로 활용되었으며 가정폭력 피해의 경우 신체적이고 가시적인 피해만의 심각성을 강조했다. 가정폭력의 원인을 다루는데 운동 초기 때는 가정폭력의 원인을 바로 체제전환 혼란과 연관을 지어 설명하려는 주장들이 대부분이었다. 경제 및 사회적 혼란에 따른 실업률과 빈곤율 상승, 알코올 중독 증가 등이 가정폭력을 발생시키는 주원인으로 꼽혔으며, 가해자 남성이 직장을 잃었기 때문에 혹은 알코올에 의존한 술 버릇에, 빈곤해

저 그 불안한 마음을 가정 내에서 드러내 가족 구성원들에게 폭력을 가한다고 주장했다.

가정폭력 피해자의 경우 이러한 폭력을 여성이 당함으로써 이혼율이 증가하고 그에 따라 부랑아 증가, 아동 가출 증가, 미성년자 매춘 증가 등 각종 사회문제를 초래하여, 사회에 악영향을 미치는 사람으로 규정되었다. 여성이 당한 폭력의 피해보다 이혼으로 인한 사회적 악영향 때문에 가정폭력을 방지해야 한다고 주장해 왔다. 즉, 가정폭력을 경험한 여성은 직접적인 피해자로 여겨지기보다 자녀나 다른 가족 구성원에게 악영향을 끼치는 간접적 피해자라는 주장도 흔히 볼 수 있다. 이에 당시 가정폭력 방지 정부 정책은 가정폭력에 중점을 두기보다 일자리 창출과 절주 정책에 집중하여 추진하였다. 그러나 2010년 이후 가정폭력 원인은 실직, 빈곤, 알코올 중독이 직접 가정폭력 발생 원인이 아닌 간접적인 요소로 지목되었고, 국제사회 정의와 마찬가지로 불평등한 권력관계라 제시되기 시작했다.

여성단체들의 지속적인 노력은 1999년 「가족법」에 가정폭력에 대한 한 가지 조항을 추가하였고, 5년 후 2004년 「가정폭력 방지에 관한 법」 독립법이 제정이란 큰 성과를 이루었다. 「가정폭력 방지에 관한 법」은 피해자의 인권을 보호하고 가정폭력을 방지하기 위한 정부기관과 비정부기관, 개인 및 민간기업 등의 참여와 권리를 정의하고, 이에 관련된 관계를 조정하는 것을 목표로 하고 있다. 즉 본 법의 목표가 가정폭력의 감소 근절을 위한 정책적 활동이나 지원에 대해서 규정에서 한 단계 나아가 가정폭력을 감소하고 근절시키기 위한 참여의무기관들과 그들의 역할과 권리 등 행정적 기관들 간의 관계에 초점이 맞추어져 있다.

「가정폭력 방지에 관한 법」이 2004년 제정 이후 단 한 번도 개정된 적은 없으며, 활동가들의 개정 요구는 두 가지로 모아진다. 첫째, 가정폭력이 범죄사건이 아닌 비행으로 규정되어, 가정폭력을 사소한 가정 내 문제로 지속적으로 치부하게끔 한다는 것이다. 이에, 가정폭력 정의에 있어 범죄사건으로 규정해야 한다는 개정 요구가 제기되었다. 둘째, 가정폭력 사건 처리 시, 가해자 처벌만 이루어지고 피해자에 대한 어떠한 지원과 조치도 없다. 본 법 개정 안에는 피해자 보호와 피해자 지원이 반영되어야 한다는 의견이다. 2009년부터 법 개정안이 국회에 여러 번 상정되었지만 본 연구 진행 중인 2015년 4월 첫 논의가 이루어져 2015년 12월 가정폭력을 범죄사건으로 정의하는 일부 조항이 개정되었다.

이렇게 살펴봤을 때 가정폭력이 처음 사회문제로 제기된 시점부터 오늘까지 지난 20년이 긴 기간은 아니지만 가정폭력을 방지하는 법제가 만들어지고, 본 문제를 한 개인의 문제가 아닌 사회문제, 국가가 개입하여 다 같이 대처해 가야 할 문제로 부각시켜, 이를 대처하기 위하여 시민사회도 국가도 많은 노력을 기울여 온 기간이었다.

제3장 가정폭력 예방 및 피해자 지원 정책

가정이란 사적 공간에서 발생한다는 이유로 사회문제로 생각되지 않았던 가정폭력 문제를 가시화하여, 사전에 예방하고 근절시키기 위해 시민사회와 정부 차원에서 많은 노력을 기울인 결과, 이제 몽골에서는 가정폭력이 더 이상 사적 문제가 아닌 문제 해결을 위한 법적 제도까지 구축된 공적인 문제가 되었다. 그러나 법적 제도만 구축이 문제 해결을 의미하지 않는다. 그 제도가 사회로 관통하여 효과적으로 실행되는지, 효율적인 결과를 내는지 여부가 중요하다. 본 장에서 지속되는 피해자의 침묵 속에서 발생하는 가정폭력의 현황과 그에 대응하는 가정폭력 정책 현황을 살펴보고자 한다.

제1절 가정폭력 피해자의 침묵과 숨겨진 가정폭력

사회주의 시기 때 사회주의 이념에 따라 무계층과 무종교 이념을 대중화하기 위하여, 또한 소련은 몽골에서 소련식 사회주의체제를 구축하기 위하여 수많은 이들이 피를 흘렸고 대표적인 사례는 ‘대숙청 사건’²⁹⁾이다. 본 사건으로 인해 사회적으로 공포에 빠졌으며, 이는 대중들로 하여금 사회주의 이념을 복종하고 적응하게 만들었다.

29) “대숙청 사건(Их Хэлмэгдүүлэлт)”은 1차(1922년-1939년), 2차(1940년-1955년), 3차(1956년-1990년)를 거쳐 진행되었다. 가장 심한 시기는 1937년-1939년 사이였으며 몽골의 정치, 경제, 교육, 종교 등 거의 모든 분야의 유명 인물들과 일반 국민들을 포함하여 총 28451명에게 거짓으로 죄를 덮어씌워 20822명을 사형하여 나머지를 처벌하고 구속했다. 본 사건으로 인하여 총 45000-55000명이 희생되었으며, 이는 당시 몽골 인구의 8~13%로 그 규모가 엄청났다. 그 중 17000명이 지식층 승려들이었고, 그 외에 전국적으로 700여 개의 사원이 파괴되었다. 수많은 반혁명 지식인과 정치인 그리고 승려들이 마르크스-레닌주의를 반대하는 “혁명의 원수”, “일본 간첩”이란 명목으로 총살된 것이다. 이 때 칭기스칸의 후손들로 이루어진 보르지긴 가문도 몰살 당했으며, 사람들이 칭기스칸이란 한 단어조차 입 밖으로 꺼내지 못 할 정도로 공포에 빠지기도 했다. 초기에는 대부분 처형과 같은 살해하는 식으로 이루어졌다가 2차 때 구속, 추방, 누명 등으로, 3차 때 공개적으로 비난하는 방식으로 그 유형이 변화되어 왔다(Boldbaatar, J, 2003).

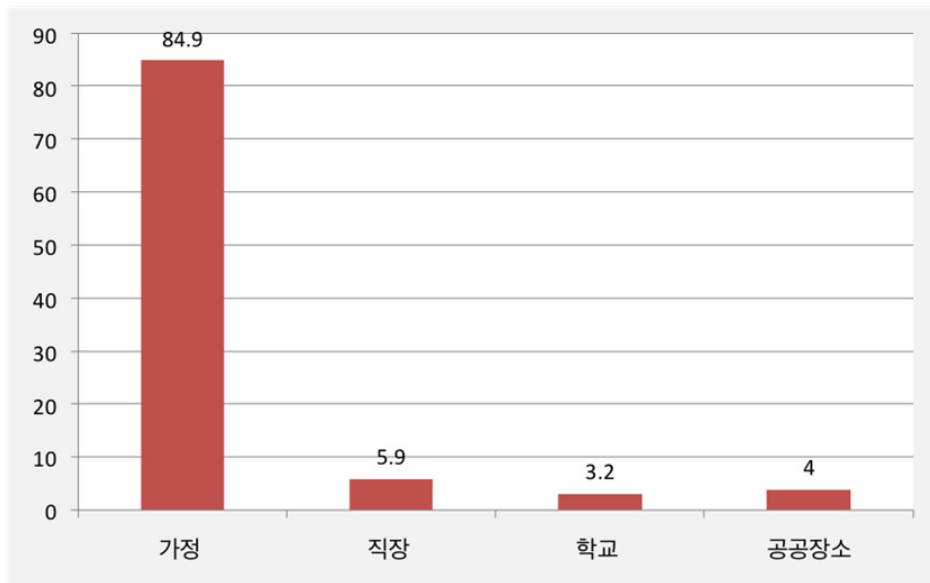
‘남녀평등’, ‘정결한 가정’ 등과 같은 사회주의 이념이 가정 내 적용되어, 어떠한 문제와 폭력도 가정 밖으로 드러나서는 안 되는 시기였다. 이는 사회주의 사상과 당의 방침에 따라 문제가 발생한 가정에 대해서는 당 및 소속기관에서 공개적으로 처벌했기 때문이다. 사회주의 이념과 다르게 행동한 자는 대중으로부터 비난을 받거나 행정법에 따라 강제 노동, 처벌 또는 벌금을 부과했고, 또한 가정 내 문제가 있는 자는 승진 및 수상 후보에서 무조건 탈락했었다. 이에 가정에서 폭력을 당한 약자는 앞서 언급한 바와 같이 ‘정결한 가정’ 혹은 ‘가족명예’라는 미명하에 계속 침묵하였고, 그렇게 하도록 사회구조가 작동되었다고 볼 수 있다.

“사회주의 시기 70년 동안 몽골 가족 안에서 ‘불평등은 없다’는 관점에서 가족을 봤기 때문에 가족에 대한 사회서비스도 발달되지 않았고, 가정 안에 문제가 생기면 오히려 월급에서 얼마를 벌금으로 빼거나, 사진을 게시판에 걸거나 그랬어요. 그 70년 동안 가족이 가족 내 문제를 밖으로 노출되는 것을 조심해 하고, 노출될까 봐 숨겨 왔거든요. 그 숨으려고 하는 인식이 아직까지 유지되어 있어요. (활동가5)”

활동가5가 당시 사회의 사실을 말해 주면서, 가정폭력의 문제가 공적인 문제로 제기되었음에도 불구하고 피해자가 가시화되지 않고, 침묵이 지속되고, 가정폭력을 여전히 사적 공간에 머무르게 한다고 말한다.

폭력방지센터와 국가는 피해자의 침묵과 가정폭력의 지속적 발생에 대응하기 위해서 그 실태에 많은 관심을 두었으며 가정폭력의 발생 실태에 대한 조사가 가정폭력 반대운동 초기 때부터 실시되어 왔다. 최초의 가정폭력 실태조사를 1995년에 폭력방지센터와 인구정책노동부에서 실시하였으며, 1998년도에 재실시하였다. 조사 결과, 5가구 중 1가구는 남편이 아내와 자녀를 폭력하고, 여성 3명 중 1명이 어떠한 유형에 노출되고 있으며, 여성 10명 중 1명은 남편이나 동거남으로부터 신체적 폭력을 경험하고 있다는 결과가 나왔다(폭력방지센터, 1998). 이러한 조사 결과가 우선 몽골에서의 가정폭력의 실재를 확인시켜 주었다. 2005년도에 몽골 <보건부>에서 실시한 여성 폭력에 대한 조사를 통해 여성들이 폭력에 노출되는 장소에 대해 조사한 결과 총 응답자들의 84.9%로 가정이 가장 많이 폭력이 발생하는 장소로 답했다(젠더위원회, 외, 2011).

〈그림2-4〉 여성의 폭력 노출 장소 (단위: %)



출처: 젠더위원회 외, 2011, 보건부(2005), 여성폭력으로써 가정폭력

그리고 2009년에 실시된 실태조사³⁰⁾에서도 비슷한 결과가 나왔다. 9106명을 대상으로 한 조사에서 전체 응답자의 73.6%가 자기 주변에 가정폭력이 있다고 답했고, 여성 대상자 6894명 중 19%는 남편 혹은 동거인한테 신체적 폭력을 당한 경험이 있다고 답했다(폭력방지센터·The Advocates for Human Rights, 2014). 즉 몽골에서 가정폭력은 어떤 특정한 가정에만 국한한 문제가 아닌 심각한 문제임이 여러 조사와 연구가 계속해서 보여 주고 있다.

이러한 현실에서 피해자가 가정폭력 벗어날 수 있는 개인적 대응법은 두 가지로 나뉜다. 하나는, 폭력 가해자와 이혼하는 것이고, 다른 하나는 폭력 가해자를 살해하는 것이다. 둘 다 폭력 피해자가 자기 폭력 피해자임을 숨기고 지속적으로 침묵을 한 끝에 폭력을 종결시키기 위한 노력으로 보인다. 우선 전자의 경우 현재 이혼판결의 58.8%³¹⁾는 가정폭력으로 인한 이혼이란 통계에서 드러난다. 후자의 경우 2012년 인권위원회에서 407번 여성교도소 수감 중인 여성들을 대상으로 한 조사 결과에서 분명히 보인다. 조사 결과에 따르면, 총 103명의 수감자 여성 중 39%는 남편(19%)과

30) 2009년 몽골 통계청·유엔 인구기금 ‘생식건강 실태조사’

31) 통계청, 2012년 기준

동거남(20%)을 살해해 처벌중이고, 총 103명의 25.23%가 지속적인 폭력과 압박 경험으로 인하여 어쩔 수 없이 살해했다고 살해 동기를 밝혔다(인권위원회, 2012). 이 조사 결과를 살펴보면, 피해자의 침묵이 결국 범죄자로 이행하는 과정이 보이며, 피해자가 가정폭력으로부터 스스로를 보호하고, 폭력 상황을 끝내기 위한 개인적 선택으로 '가해자 살인'이란 극단적인 결정을 내리는 것이다. 조사 결과 자세히 보면, 여성 범죄자들의 지속적 폭력 경험(83.58%), 압박 경험(25.23%), 가해자와의 싸움과 말타툼(25.23%), 가해자의 알코올 중독(31.28%), 의처증(6.5%) 등이 상대방을 살해한 동기라고 응답하였다. 여성범죄자의 22.3%가 폭력 피해자임을 경찰기관에 신고하고 구제 요청한 적이 있으며, 9.7%는 이혼소송 중이었다. 이와 같이 국가로부터 서비스를 요청하지만 이를 제공하고 도와주는 곳도 없는 것이 더 큰 피해를 야기한다는 점이 본 조사에서 드러났고, 피해 여성들이 자신의 몸과 존엄을 지키기 위한 개인적 싸움들이 이어지는 것으로 보인다. 또한 집단 심층면접 때 여성범죄자들이 상대방의 잦은 폭력과 압박, 의처증, 고립, 음주 후 강제 성관계 요구 등으로 인하여 지속적으로 심리적 불안감을 안고 있었고, 계획적인 것이 아닌 정당방위로 살해한 것이라고 말하고 있다(인권위원회, 2012). 즉, 이 범죄는 가정폭력이 초기 때 쉽게 간과된다는 것과 몽골의 가정폭력 예방과 피해자 보호 지원체계가 제대로 시행되었다면 일어나지 않았을 것이다.

몽골에서는 가정폭력에 대한 통계자료를 일반 범죄사건과 별도로 수집하고 관리하게 된 것은 2008년 이후부터이다. 지난 3년 통계에 따르면, 2013년 가정폭력으로 인한 범죄 사건이 418건이 발생했으며, 2014년 1076건, 이는 전년 대비 2.6배 증가한 것이며, 2015년도에는 가정폭력이 1356건이 발생하여 2014년보다 증가한 것으로 보인다. 매년 증가하는데, 이는 실제 가정폭력 발생 건수가 증가한 것일 수도 있고, 통계 분리로 가정폭력을 분리 관리하여 증가한 것일 수도 있고, 가정폭력에 대한 대중 인식 개선으로 피해자들이 신고율이 높아진 것으로 볼 수도 있다. 그러나 활동가들은 가정폭력 현황에 대한 통계 정보에 대한 의심이 크며, 사실 여부에 의문을 가지고 있다.

“무엇을 가정폭력으로 볼 것인지에 대한 법적 정의에 있긴 하지만 경찰이 가정폭력에 대한 인식을 그 정도로 명확하게 갖고 있지가 않아요, 경찰이 그 동안 근무해 온 현장과 같은 태도로, 일반 폭력이나 범죄에 사건과 동일하게

인식하고 있어요. 신고 받고 현장에 가서 서로 합의 하라고 하고, 아니면 눈에 댈 만큼 상처나 없으면 그냥 지나가고. 그러니까 겉으로 드러난 표시만에 집 중하고 있어서 통계가 제대로 나온다고 할 수 없지요. (활동가5)”

활동가5는 가정폭력에 대한 경찰의 태도가 여전히 변화되지 못하여, 이에 따른 통계도 정확히 나오지 못 한다는 점을 지적한다. 이는 가정폭력 사건이 가장 먼저 경찰에 신고되고 접수되며, 경찰이 가정폭력을 단순히 부부싸움이나 가정 내 문제이므로 서로 화해하라는 식의 태도가 대부분이라고 한다. 그렇다면 경찰의 판단에 따라 부부싸움인지 가정폭력인지 결정되어 신고된 가정폭력 사건 수가 결정된다는 의미이다. 이로 인하여, 현재 몽골에서는 관련 통계가 가정폭력의 실태를 정확하게 보여주고 있는지 여부도 의심스럽다.

통계정보 이외도 몽골에서의 가정폭력 심각성을 보여주고 있는 또 다른 자료가 바로 언론매체를 통해 보도되는 가정폭력 살인사건들이다.³²⁾ 최근 가정폭력은 더 잔인해져, 이러한 사건들이 잇따라 발생하자 사회 불안은 커져가고 있다.

“전반적으로 사회 전체가 가정폭력 문제에 많이 예민해진 것 같아요. 요새 발생하는 여러 잔인한 사건들 때문에 그렇게 된 것 같아요. 예전보다 전화도

32) Altankhuu 사건: 2013년 11월 13일 동거 중이었던 여자친구를 48시간 동안 폭력을 가해 잔인하게 살해한 사건이 발생해 대중들에게 충격을 주었다. 동거한지 4개월 밖에 안 되었으나 48시간 동안 둔기를 사용하고 때려 숨지게 한 사실이 피해자의 신체에 남아 있는 흔적을 통해 확인되었지만 가해자 남성 측 변호사는 폭력을 당하여 사망한 것이 아니라 알코올 남용으로 인한 심장마비, 간이 충격으로 사망했다고 주장했다. 그러나 피해자 여성의 가족은 이러한 결과를 인정할 수 없어 재판에 재소송하여, 피해자의 채부검을 허용했으며, 그럼에도 불구하고 가해자는 경우 3년의 징역형을 선고받아 일반 구치소에서 구속되었다. 본 사건이 처리되는 데에는 1년 3개월이 걸렸으며, 사회적으로 관심도 많았고 SNS에서도 논쟁이 많았다. 누리꾼들은 ‘몽골에는 얼마나 부정부패가 만연되었는지를 이 사건 처리과정에서 볼 수 있었다’ ‘몽골에서 여성인권이 바닥이다’, ‘죽은 사람이 말 못하는 사실을 이 사건이 제대로 보여 준다’ 등의 반응을 보였다.

아내 진정 가족을 불태운 사건: 2013년 남편의 폭력을 참다 못해 도망가 진정에 가있었던 아내를 뒤에서 쫓아가 처가집을 불태운 사건이 발생했다. 아내와 아내 부모를 비롯한 총 6명이 사망하게 된 본 사건은 대중들을 공포에 빠지게 했으며, 1년이란 긴 시간에 재판이 이어진 끝에 가해자 남편이 25년 징역형을 선고 받았다. 본 사건이 발생한 후 그 충격이 완화되지 않았을 때 2014년 7월과 10월 비슷한 사건들이 지방에서 잇따라 발생하여 사회적으로 충격을 주었다. 상기 사건들의 비슷한 점은 가해자인 남편이 아내를 다른 남자와 질투하고 술 마신 후 사건을 저지른 것이며, 사건 전에도 여러 번 아내를 폭행했던 사실이 수사를 통해 밝혀졌다.

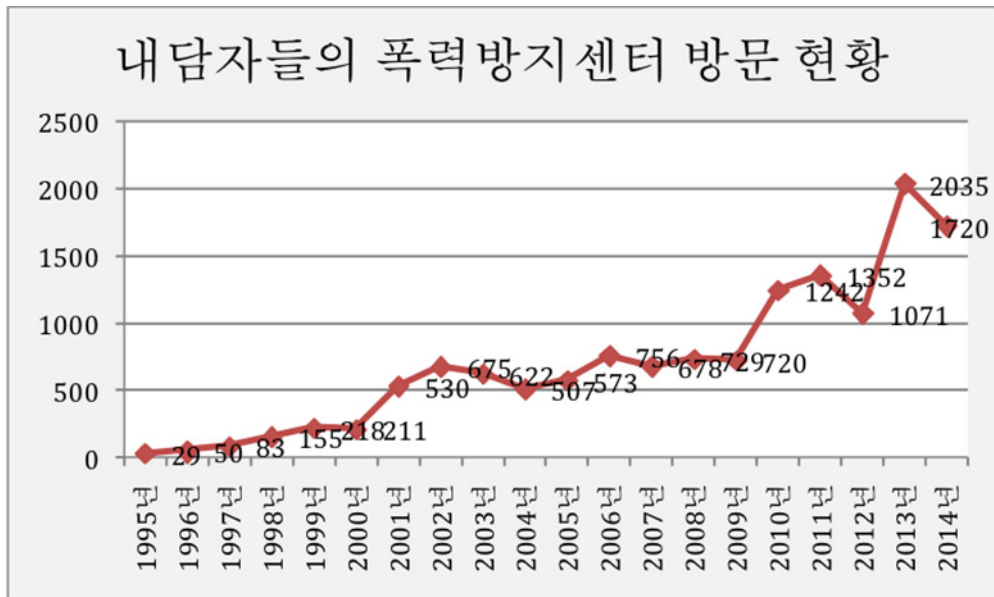
훨씬 많이 오고, 우리 센터 상담 전화로 전화해서 우리 이웃집, 우리 아랫집에서 여자가 또는 아이가 계속 우는 소리 나요, 왜 그러는지 모르지만 와서 확인 좀 해 줄 수 있냐는 신고전화가 많이 증가했어요. (활동가3)”

“기자들! 언론 미디어가 대중들에게 많은 영향을 미치잖아요. 가정폭력이나 성폭력 사건이 발생하면 바로 바로 보도해 버려요. 뭐, ‘사위가 처가집을 불 태워버렸다’, 뭐 ‘친부가 자녀를 이빨로 물어 잔인하게 폭력했다’ 등. 그렇게 보도한 이후에 비슷한 사건들이 잇따라 발생하고요. 그리고 협박하고, 이혼하면 뭐 경찰 부르면 니네들 다 불 태워버린다고 협박한데요. 그 정도로 언론이 대중에게 영향을 줘요. (활동가2)”

가정폭력에 관한 언론 보도는 가정폭력의 심각성을 알려 대중의 인식을 개선하고 경각심을 높인다는 점에서 긍정적이다. 하지만 두 활동가의 인터뷰에서 보듯, 잔인한 폭력의 선정적 강조는 비슷한 유형의 폭력을 유도하는 모방 범죄, 대중들의 불안이라는 부정적 영향을 초래하곤 하였다. 이처럼 몽골에서 가정폭력의 신체적 피해만이 사회에서 관심을 받고 있으며, 다른 유형의 피해들은 가정 폭력이 아닌 것으로, 특히 반복적이고 지속적 폭력이라도 잔인성을 수반하지 않으면 “가벼운” 폭력으로 여기게 만든다. 이는 가정폭력이 초기 단계에 가시화될 가능성을 줄여, 지속적이고 점점 심각한 피해를 초래한다는 문제가 있다.

가정폭력을 방지하기 위하여 가장 오랜 기간 동안 활동해 온 유일한 여성단체는 폭력방지센터이며, 센터를 방문해 서비스를 받은 가정폭력 피해자들 현황을 살펴보고자 한다.

〈그림2-5〉 폭력방지센터 방문자 현황 (단위: 건)



출처: 폭력방지센터 공식사이트 www.safefuture.mn

〈그림2-5〉에서 보는 바와 같이, 폭력방지센터를 방문한 내담자들의 수가 지속적으로 증가해 왔으며, 1995년부터 2014년까지 총 14547명의 내담자가 폭력방지센터에서 서비스를 받았다. 본 센터를 찾는 사람들의 대부분이 중산계층의 여성이며, 그들은 가정폭력을 제대로 인지하여 보호와 구제 요청을 위해 전화를 하거나 직접 방문하는 경우가 많다고 하며 중산층 이상 내지 이하 계급의 피해여성들의 피해 사실이 드러나지 않고 있다고 한다.³³⁾ 이러한 현상은 피해자가 안전하게 목소리를 낼 수 있는 환경이 구축되지 못함으로 피해자 스스로 가시화를 꺼리거나 혹은 인지 제고를 위한 정보 제공의 부족으로 인하여 지속적으로 침묵하고, 초기 단계에서 예방하고 가정폭력을 대처할 수 있는 방법을 감소시킨다. 즉, 피해자에게 자신이 피해자임을 인지할 수 있도록 정부 차원의 정보 제공과 피해 사실 신고에 따른 피해자의 신상의 위협이 없도록 피해자 지원이 크게 요구된다.

2014년부터 경찰기관 내 가정폭력 신고전화와 피해자 보호소를 설치했으며, 이용 실태에 따르면 1117건의 폭력 신고가 접수되었고, 1년간 284명의 여성이 자녀 208명

33) 폭력방지센터 공식사이트 www.safefuture.mn

과 같이 입소했다(경찰청, 2015). 가정폭력·성폭력 피해자를 위한 병원의존 원스톱 지원센터의 경우, 2010년부터 2015년 상반기까지 3698명이 원스톱 지원센터에서 서비스를 받았으며 그중 96%는 여성이었고, 이들 여성의 48%는 실업자였다(Bayarkhuu, B, 2015). 경찰기관과 의료기관의 현황이 폭력방지센터에서 직면하는 한계를 일부 극복한 것처럼 보인다. 가정폭력에 대한 인식이 높은 이들은 여성단체를 자발적으로 찾아가며, 중산층 이하의 피해 여성들은 의료기관과 경찰기관에서 발견되고 있다. 이는 이들 여성들이 가정폭력에 대한 인식보다 심각한 폭력 행위가 이루어지는 과정에서 즉, 자신의 생사가 결정되기 이전 단계에 피해자로 드러난다는 점을 알 수 있다.

살펴본 바와 같이 가정폭력에 대한 이전 실태조사들과 통계자료, 언론보도 내용, 보호소와 원스톱서비스센터 정보, 폭력방지센터 내담자에 대한 실태 등에서 한 가지 공통점이 두드러진다. 이는 바로 그간 몽골에서 가정폭력의 신체적 폭력만 강조되어 왔기 때문에 오직 신체적 폭력만 발생하는 것처럼, 그 초점이 맞추어져 있다. 또한 가정폭력이 발생하여 그에 대한 신고가 쉽게 간과되고, 피해자가 가해자 살해한 경우 사건 저지르기 이전 경험한 여성의 피해가 범죄 유무 판단하는데 고려되지 않은 것이 문제적 상황이다.

제2절 예방 및 피해자 지원의 현황

유엔의 젠더기반폭력 예방 계획은 3가지 단계로 이루어진다. 1차 예방체계는 폭력 상황이 발생하기 이전에 폭력이 발생하지 않도록 사전에 예방하는 것이다. 2차 예방 체계는 폭력이 어느 정도 발생한 상황에서 그 폭력이 더욱 악화되지 않도록 가급적 신속하게 예방 대책을 세우는 것이다. 만일 1차와 2차 단계에서 예방하지 못했을 경우 마지막 3차 예방 대책으로 들어가야 하며, 이는 바로 폭력 피해자에게 장기간 사회 서비스를 제공하는 것이다(유엔, 2006). 국제사회 기준을 고려하면서 몽골에서의 가정폭력의 사전 예방과 사후 재발생 방지를 위한 예방 및 피해자 지원을 위한 정책 추진 현황에 대해서 본 절에서 살펴보았다.

1. 정책의 법적 근거와 쟁점들

폭력 상황을 1차적으로 예방하는 것이 가장 중요하지만 그렇지 못할 경우에는 폭력과정에서 폭력을 행한 행위자와 그것을 당한 피해자가 생긴다. 이 때 가해자에 대한 제대로 된 처벌과 피해자에 대한 법적·사회적 보호와 지원체계가 제대로 형성되는 것이 중요하며, 나아가 가정폭력을 개인의 잘못으로 피해자가 내면화하는 것과 재발생 대응하기 위한 법적제도와 정책적 대안이 필요하다.

몽골에서 「가정폭력 방지에 관한 법」이 제정됨으로써 가정폭력을 방지하는 것이 바로 국가에서 책무할 일임을 천명하는 동시에 가정폭력 예방 및 피해자 보호 지원에 대한 법적 근거가 되었다.

법에서 가정폭력을 방지하기 위하여 가정폭력을 예방하고 피해자 보호 지원에 있어 각 기관의 역할에 중점을 두고 있으며, 가정폭력 방지를 위한 참여의무기관들은 다음과 같다. 첫째 중앙행정기관: 본법 제7조에서는 가정폭력을 예방하고 관련 정책 시행을 담당하는 중앙행정부처는 <인구개발사회복지부>와 <법무부>라고 규정하고 있다. <인구개발사회복지부>의 경우 예방 및 피해자 보호를 위한 지원서비스 정책을 실행하는 행정기관으로, <법무부>는 가정폭력 가해자 처벌 및 가해자 강제교정교육 실시와 관련 예방 정책 실행을 담당한 행정기관으로 규정되었다.³⁴⁾ 현재 <인구개발사회복지부>는 법에 명시한 바와 같이 지원서비스 관련 정책을 맡고 있는 한편, <법무부>는 본법과 「범죄예방에 관한 법」에 의거하여 폭력 예방, 피해자 보호, 가해자 대상 강제교정교육 시행 등을 총괄하여 정책 추진을 하고 있다.

둘째, 지방자치단체: 동법 제8조에 따르면 지방자치단체가 권할 지역에서 가정폭력 예방과 피해자 지원 정책 실행을 추진하는데 참여의무기관이다.³⁵⁾ 지방행정기관의 1차적 기관인 면사무소가 가정폭력을 초기 때 가시화하는데 주된 역할을 해야 하며, 면사무소의 역할이 제14조에서 규정되어 있다. 이에 따르면, 면사무소는 해당 지역에서 가정폭력이 발생하지 않도록 가정폭력 방지를 위한 정책을 추진하며, 특히 가정폭력 신고, 사건 접수, 가해자 상담 등과 같은 업무를 수행하는³⁶⁾ 역할이 부여된다.

34) 「가정폭력 방지에 대한 법」 7조 1~3항

35) 「가정폭력 방지에 대한 법」 8조 1항

36) 「가정폭력 방지에 대한 법」 14조 1항

셋째, 경찰기관: 가정폭력 예방과 피해자 보호에 있어 경찰기관은 또 하나의 참여 의무기관이다. 경찰은 가정폭력에 관한 신고와 사건 접수, 현장 출동, 폭력 가해자와 피해자에게 법에 근거한 처벌 및 누릴 수 있는 권리 및 해당자에 대한 법적 정보 제공, 가해자 구속과 피해자 보호 혹은 지인 보호에 인도, 가해자 음주 상태일 경우 단 기간 구속조치 할 수 있는 권리가 있다.³⁷⁾

마지막으로 공공기관 내 사회복지사: 사회복지사는 경찰기관과 협력하여 가정폭력의 상황 조사, 위험성 평가, 가해자 강제교정교육 등을 실시하며, 또한 가정폭력 방지를 위한 교육 및 홍보 활동을 하는 비정부기관과 협력하고 관련 업무 보고서를 작성하는 역할을 한다.³⁸⁾ 이와 같이 법을 통해 각 참여의무기관과 대상들의 권리와 역할을 규정했으며, 그 이외 정부기관과 비정부기관에도 가정폭력 예방 및 피해자 지원 서비스 관련 시설 운영을 위탁하여 수행할 수 있도록³⁹⁾ 규정되었다. 즉 중앙행정기관에서 정책 수립 추진을 하며 경찰과 사회복지사, 시민단체들은 정책 수행자들로 규정되어 있다.

위와 같이 「가정폭력 방지에 관한 법」을 통해 가정폭력 참여의무기관의 행정적 권리와 역할, 그 범위가 자세히 규정되었으나 법 실행을 위한 지침이나 시행령 등이 수립되지 않아 그간 법이 제대로 실행되지 않았다(폭력방지센터·The Advocates for Human Rights, 2014). 즉 법에는 피해자 지원 서비스이란 피해자에게 필요한 정보 제공, 법과 심리상담 서비스, 심리치료 서비스를 제공하는 것⁴⁰⁾이라는 용어 정의만 있다.

정부에서 ‘가정폭력 방지를 위한 국가프로그램’(이하 ‘국가프로그램’이라 함) 수립은 동 법 집행을 활성화하기 위하여, 더욱 실질적인 정책을 추진하기 위해서이다.

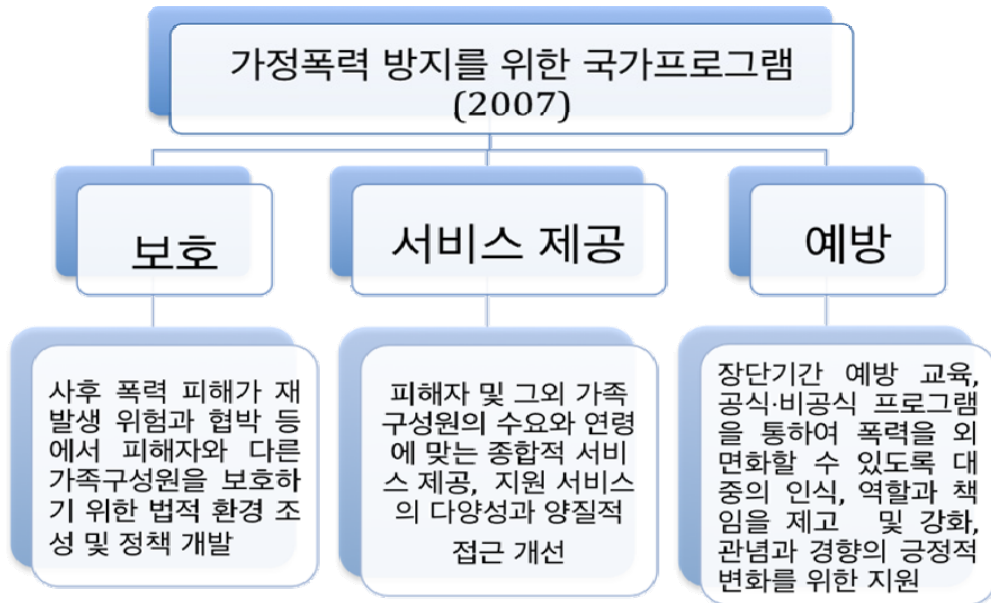
37) 「가정폭력 방지에 관한 법」 9조 1항

38) 「가정폭력 방지에 관한 법」 10조 1항

39) 「가정폭력 방지에 관한 법」 11조 1항

40) 「가정폭력 방지에 관한 법」 제5조 1항

〈그림3-1〉 ‘가정폭력 방지를 위한 국가프로그램’ 정책 우수방향



2007년 9월 12일 정부에서 범조항의 합리적 적용과 가정폭력 근절을 위한 체계적인 제도를 구축하기 위하여 ‘국가프로그램’을 수립했으며, 〈그림3-1〉에서 볼 수 있듯이 보호, 지원서비스, 예방이란 크게 3가지 우수방향으로 계획되었다. 그 실행은 1차(2007~ 2009년), 2차(2010~2012년), 3차(2013~2015) 3단계를 거쳐 장기간으로 실행되었다.

〈표3-1〉 ‘국가프로그램’ 목표

우수방향	목표	내용
보호	1	피해자의 생명과 건강 보호, 안전을 제공하기 위한 가정폭력 근절 매커니즘 구축
서비스 지원	2	가정폭력 피해자 및 다른 가족 구성원을 대상으로 한 사회서비스 지원체계를 개발 및 활성화
	3	가정폭력 가해자 교정을 위한 사회서비스 개발 및 다양화
	4	가정폭력 피해자 아동을 대상으로 한 사회서비스 개발
	5	가정폭력 피해자 노인을 대상으로 한 사회서비스 개발
예방	6	가정폭력을 예방할 수 있는 통합적인 법적 환경 조성
	7	가정폭력을 외면화할 수 있도록 대중의 인식 제고
	8	가정폭력을 방지하기 위해 참여의무기관들 간 관계 활성화

	9	가정폭력 방지 활동을 실시하는 기관과 지방간 정보 교환이 가능하도록 네트워크 환경 조성
	10	가정폭력 방지, 예방에 있어 정부기관과 시민단체의 참여도 제고

‘국가프로그램’은 10개 목표, 53개의 활동을 계획하여, 각 목표와 연관하여 1~3개에 기대효과를 제시하여 실행 효과를 더욱 강제할 수 있었다(사회복지노동부 외, 2010) 국가 프로그램에 의거하여 신고전화 운영 시작, 홍보영상 제작 및 방송 등 대중들에게 가정폭력에 대한 정보를 전달하기 위한 사업들, 임시 보호소 설치 및 전국적으로 확대, 원스톱 지원센터 설립 등 피해자에게 필요한 서비스를 제공할 수 있는 시설 설치 관한 정책적 문서가 수립되어 실행 중이다.

살펴본 바와 같이 가정폭력을 예방하고, 피해자를 보호하고 지원하기 위한 법과 국가프로그램에 있어 몇 가지 쟁점들이 있다. 첫째, 「가정폭력 방지에 관한 법」의 목적은 가정폭력을 근절하기 위한 참여의무 기관들의 관계를 조절하는 데에 있으며, 때문에 관련 중앙행정부처 및 대상의 권리와 역할에 대한 조항이 분명한 반면에 예방과 피해자 보호 활동 및 지원체계 구축과 운영에 대한 조항이 매우 부실하다(국가프로그램, 2009). 즉, 가정폭력 예방을 위한 참여의무기관들의 관계 조절에 초점을 두고, 피해자 보호, 피해자 지원, 피해자 구제에 대한 목적에서 동떨어지게 된 것으로 보인다. 이는 지나치게 기관 간 관계, 위상, 업무분업, 업무 조정 등에만 관심이 집중되어 있고 가장 시급한 예방을 위한 교육이나 홍보 사업에 대한 관심이 부족한 것으로 보인다. 또한, 가정폭력 발생과 재발생하는 원인에 대한 조사연구, 시설 요구 및 시설 개발에 대한 조사, 가정폭력 방지 정책과 시설에 대한 조사 및 분석, 가정폭력 서비스와 시설에 대한 관리 및 평가제도 등 정책 추진에 있어 기초 연구나 조사가 부재한 점들이 본 문제 해결에 대한 제도화가 제대로 구축되지 못하고 있는 하나의 이유가 되었다.

둘째, 「가정폭력 방지에 관한 법」과 ‘국가프로그램’의 예방과 관련 조항과 규정을 살펴보면 가정폭력 예방자체를 피해자 발견만으로 보는 경향이 있다. 즉, 관련 행정기관과 의료기관, 경찰기관, 복지기관, 사회복지사들에 의해 폭력 피해자가 발견되어야 하고, 사실상 이는 ‘피해자 발견’에만 초점을 두고 있다. 그리고 나서 발견된 피해자를 폭력 상황에서 분리시키는 것이 그 다음 주요 문제로 다루어지고 있다. 피해자를 보호하기 위하여 우선 분리시켜 임시 보호소에 입소시키는 목적으로 임시보호소

확대를 추진하고 있다. 이렇게 피해자가 발견되고 분리된 후에 임시적 서비스가 제공된다. 임시 심리적 진정 상담과 임시 법률 상담 등으로 몽골에서 가정폭력이 임시적이고 일회적인 문제로 인식되어 피해자 되기 이전 사전예방 정책과 피해자 된 이후 장기간 지원에 대한 조항과 정책이 매우 미흡한 것을 볼 수 있다. 또한 이러한 시각에서 보는 가정폭력은 오직 물리적 신체적 폭력 피해만에 중점을 두고 있다는 것으로 보이며 그러한 폭력 피해만을 가정폭력의 피해로 강화시킬 가능성을 높인다.

셋째, ‘국가프로그램’ 실행의 주요 한계점은 바로 실행 예산의 문제였다. 당초에 법 집행을 강화하고 더욱 현실적인 효과를 내기 위하여 3단계를 거쳐 시행되도록 계획되었지만 재정적인 문제로 인하여 마지막 단계인 3단계가 실행되지 못 했다. 그리고 〈젠더위원회〉는 ‘국가프로그램’의 실행을 전담했고, 이에 따라 동 ‘국가프로그램 실행에 관한 예산을 〈젠더위원회〉 예산에 반영하여 배정하기로 규정했지만 3단계부터 예산이 배정되지 않아 ‘국가프로그램’ 실행이 완전히 멈춘 상태였다. 이는 가정폭력의 문제와 젠더기반 폭력 해결에 대한 일관된 정책 지원이 이루어지지 않다는 점을 보여준다. 즉, 가시적으로 법이 제정되었고, 국가프로그램도 수립되어 이미 본 문제에 대한 법적 환경과 제도가 완벽하게 구축된 것처럼 보이지만 실제로 예산 부족과 중단으로 정책 실행과 효과가 비교적 낮은 편이다.

2. 가정폭력 예방 및 피해자 지원을 위한 서비스

1) 가정폭력 예방 및 피해자 지원 서비스 종류

가정폭력의 한 가지 특징은 사건 발생은 사건 신고로 이어지지 않는다는 점이다. 즉 가해자와 피해자 간의 친밀한 관계로 기인해서 피해자가 침묵하면 사건이 드러나지 않게 된다. 그 이유는 우선 피해자는 자신이 폭력을 당하고 있다는 것을 인식하지 못 하거나 혹은 인식하더라도 피해자가 어디서 도움을 요청할지, 어떻게 이 상황에서 벗어날지 정보를 충분히 제공받지 모르기 때문이다. 대부분의 선진국들에서 가정폭력의 발생률이 높게 나타나는 것(유엔, 2010)은 가정폭력이 많이 발생한다기보다 그 정도 대충이 인권 침해와 젠더기반 폭력에 대한 인식 높고, 그 만큼 정부기관의 지원에 대한 신뢰가 높기 때문인 것으로 보인다. 따라서 가정폭력의 피해자가 되기 이전 인지할 수 있도록, 가정폭력이 발생 이후 해결 과정에서 정부가 해결해 주도록 피해자

중심의 지원 시스템이 마련된다면, 가정폭력 방지에 더욱 실효성이 있을 것이다. 이에 현재 시행되는 가정폭력 예방과 피해자 지원을 위한 활동과 서비스 현황을 살펴보고자 한다.

(1) 예방을 위한 사업

몽골에는 가정폭력 예방과 피해자 지원에 관한 정책은 <법무부>에 집중되어 있으며 <법무부>는 가정폭력 예방 정책을 <경찰청>을 통하여 추진 중이다. 즉「범죄 증인 및 피해자 보호에 관한 법」, 절주 정책 등의 일환으로 가정폭력 예방과 피해자 보호 정책을 추진하고 있다. <법무부>의 2015년 업무 보고서에 따르면, <법무부>가 가정폭력 예방을 위하여 홍보 영상을 제작하여 방송국과 영화관을 통하여 상영했다. 폭력 방지센터에서도 유명인이 출연한 홍보영상을 제작하여 방송국과 SNS를 통하여 대중들에게 전달하고 있다. <법무부>에서 제작한 ‘가정폭력을 방지합시다: 당신이 멈출 수 있다’ 홍보영상에서 가해자 남편이 피해자 아내를 폭언과 폭행으로 피해를 주는 장면이 주 내용이며, 「가정폭력 방지에 관한 법」에서 규정한 네 가지 폭력 유형 중 ○에서 신체적 폭력 유형을 보여 주고 있다.

(2) 신고전화

가정폭력 신고는 모든 국민이 가능하며 특히 아동 및 청소년 교육기관 종사자와 기관장, 의료기관 의료원 등이 업무 수행 중 발견한 가정폭력 피해자, 혹은 폭력 당한 가능성이 높은 피해자에 대한 정보를 경찰서와 피해자 소속 동사무소에 신고할 의무가 있다. 일반인을 비롯하여 민간단체도 그 주변에서 가정폭력 피해자가 있는지 관찰하여, 가정폭력의 피해자일 가능성이 높아 보이는 상황에 대한 정보를 해당 지역 경찰서와 관련 행정기관에 신고할 수 있으며, 직접 방문뿐 아니라 전화나 우편으로 신고할 수 있다.⁴¹⁾

2007년부터 폭력방지센터에서 가정폭력에 대한 신고를 받는 신고전화 사업을 처음 운영하기 시작했으며 ‘믿음전화 5099-0505’ 번호를 현재까지 지속적으로 운영하고 있다. 본 센터는 이러한 신고전화를 통해 폭력에 대한 신고 이외 심리상담 서비스, 법률 상담 서비스 등을 제공한다.

41) 「가정폭력 방지에 관한 법」 13조 1~3항

정부는 ‘국가프로그램’에 의거하여 2014년 10월 23일부터 국민들에게 가족 문제 관련 정보 제공, 상담 서비스 제공, 구제 요청 시 도움을 제공할 수 있는 가정폭력·아동폭력 ‘신고전화107’ 사업을 운영하기 시작했다. 이는 정부 차원에서 가정폭력에 대한 신고를 받고, 사건을 접수하는 사업을 공식적으로 전담하여 실시하게 되었으며, 울란바타르시 〈경찰청〉 공안보호부에 가정폭력·아동범죄방지과를 신설하여, 상기 업무를 본 새로운 조직에서 운영하게 되었다.⁴²⁾ ‘신고전화107’은 24시간 연중 운영되며, 가정폭력에 관한 신고를 받는 것이 주사업이지만 「가족법」, 「가정폭력 방지에 관한 법」을 비롯한 가족 관련 법상담을 무료로 제공하고, 또한 피해자가 구제 요청 시 현장 출동한다.

‘신고전화107’을 운영하기 시작한 날로부터 2015년 11월까지 1년간 총 929건의 신고가 접수되었으나 동시에 ‘경찰대표신고전화102’으로 11183건의 가정폭력 신고가 접수되었다.⁴³⁾ 이는 ‘신고전화107’에 대한 홍보를 활성화할 필요가 있고, 앞으로 가정폭력 신고, 구제 요청 방법에 대한 대중의 인식을 제고하여 가정폭력이 초기에 신고하도록 유도하는 정책적 방안이 요구되고 있음을 보여주고 있다.

(3) 보호소

가정폭력 피해자를 보호하기 위한 보호소는 관련 법적 조항이 없었던 당시 가정폭력 반대 운동 초기 때 폭력방지센터에서 최초로 운영하기 시작한 것이다. 2002년부터 〈인구개발사회복지부〉는 폭력방지센터와 계약을 체결하여 보호소 운영비의 일부를 지원하기 시작했다. 그리고 2012년부터 동 보호소가 사회서비스를 제공하는 위탁 기관으로써 〈인구개발사회복지부〉 산하 〈사회복지서비스청〉으로부터 지원을 받게 되었다. 이는 「가정폭력 방지에 대한 법」 상 가정폭력을 방지하는데 참여의무가 있는 중앙행정기관으로써 〈인구개발복지부〉에서 피해자 지원에 관련한 정책 추진 범위 내에서 실행된다.

2009년 ‘피해자 보호소에서의 서비스 자격 요건/MNS 6040:2009/’이 규정되었으며, 보호소에 대한 기준이 마련되었다. 이에 따르면 보호소 개소 시 법인 혹은 개인은 담당 정부기관에서 허가를 받아 개소할 수 있으며, 폐소 시 최소 30일 전에 해당 지역

42) 울란바타르경찰청 홈페이지 www.ub.police.gov.mn, 3월 뉴스, 2015년 4월 30일 검색

43) ‘가정폭력방지를 위한 국가프로그램’ 2015년 실행 업무 보고서, 〈경찰청〉 내부파일

의 관계기관에 직접 폐소 신청을 하여 보호소에 입소중인 피해자들을 다른 보호소로 이동시킨 후에 폐소해야 한다. 보호소는 피해자를 일정한 기간 동안 보호하는 시설이며, 보호소에 입소한 피해자를 대상으로 사회서비스 즉, 의료서비스, 법률 상담 서비스, 심리 상담 서비스, 심리치료 서비스, 피해자 역량강화 지원 서비스 등 서비스들을 무료로 제공하며, 그 외에도 피해자가 요구하면 다른 관계기관과 연결해 주는 연계서비스 등을 제공해야 한다. 보호소는 국가와 지방자치단체 예산, 국제기구, 국내외 개인의 기부 등 법적으로 허용된 기관 및 개인으로부터 재정적 지원을 받을 수 있다. 그리고 보호소는 피해자들을 명확하게 등록하고 데이터를 구축해야 하며, 피해자 사례에 대한 상황 평가를 해야 한다. 보호소 운영 동안 보호소의 안전과 피해자의 비밀 엄수, 보호소 종사자들의 전문성 제고를 위한 지속적인 교육을 제공하는 등의 의무를 가지며, 보호소 총 직원의 최소 80%가 몽골인이어야 하고, 종사자 채용 시 사회복지에 대한 경험자를 우대하여 채용하는 등 관련 사항들이 자세히 규정되었다. 현재 가정폭력 보호소는 비정부기관, 의료기관, 경찰서 등 3가지 기관에서 운영 중이며 보호소 운영에 대한 자격 요건 기준에 따라 운영되고 있다. 다시 말하면, 보호소는 가정폭력에 관한 사회서비스를 제공하는 주요 시설 역할을 담당하고 있다.

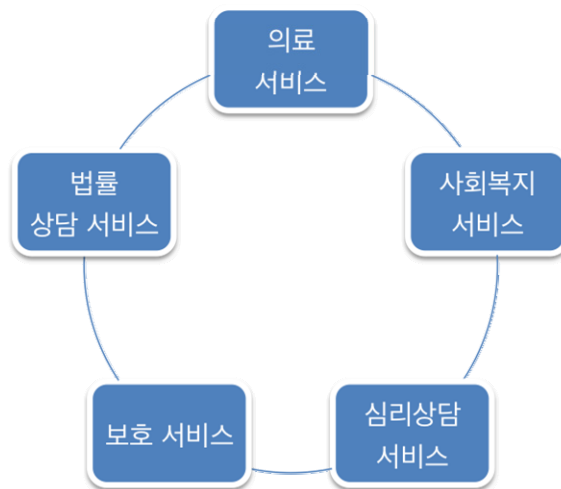
(4) 원스톱 서비스 지원센터

2009년 9월 22일 〈보건부〉, 〈법무부〉 및 〈복지노동부〉 장관 공동명령으로 ‘가정폭력·성폭력 피해자를 위한 원스톱 서비스 지원 규칙’을 공포했다. 이 규칙에 따라, 비상임위원회는 세 부처 장관을 포함하여 국제기구, 시민단체 대표 등 총 18인으로 구성되며, 위원장은 〈보건부〉 사무차관이 맡는다. 동 규칙에서 가정폭력·성폭력 피해자를 위한 원스톱 서비스 지원센터를 병원에 의존하여 설립하도록 했으며, 수도 울란바타르에 위치하는 3개의 국립병원 내에서 설립했다. 따라서 〈법무부〉 소속 법의학 종합병원, 〈보건부〉 소속 정형외과재활치료병원, 〈보건청〉 소속 수흐바타르구 종합병원에서 원스톱서비스센터를 설치하여 현재 운영 중이다. 원스톱 서비스 지원센터 설립 목적은 가정폭력·성폭력 피해자들이 한 자리에서 법적 보호와 치료, 심리상담 서비스를 제공하기 위해서이다.

병원의존 원스톱서비스센터는 가정폭력·성폭력 피해자를 초기 때 발견하여 폭력 상황에 대한 증거를 확보하고, 피해자의 상황을 파악하고 평가한다. 피해자 상황에

따라 심리상태를 진정시키기는 기초 상담, 보호 필요가 있다고 판단될 경우 보호소에서 임시 보호할 수 있도록 조치를 취하며, 입소 동안 피해자에게 의료서비스와 법적·심리적 상담 서비스를 제공한다. 그러나 병원 의존 원스톱 서비스 지원센터의 주 역할은 의료 서비스 지원이기에 피해자가 최대 3일 동안 입소 가능하며, 그 이상 보호할 필요가 있을 경우 경찰 소속 임시 보호소 등 다른 시설로 이관한다.

〈그림3-2〉 원스톱 센터 지원 서비스 종류



출처: Bayarkhuu, B, 2015 '가정폭력 성폭력 피해자 지원을 위한 원스톱 센터 현황' 발표자료

즉 원스톱 서비스 지원센터에서 〈그림3-2〉와 같은 서비스를 제공하며, 그 이외 피해자에게 필요하고 요구되는 서비스를 지원 가능한 다른 기관으로 이관하는 기관 연계 및 이관 역할도 한다. Bayarkhuu, B(2015)에 따르면 가정폭력·성폭력 피해자를 위한 원스톱 지원센터에서 피해자에게 제공되는 서비스와 인력, 업무 시간 등이 각 병원에 따라 다르며, 센터 운영비와 인건비 예산의 정부 지원 부재와 종사자 전문교육 및 보수교육 부재라는 문제점에 항상 직면한다.

3) 가정폭력 예방 및 피해자 지원 시설의 지역 분포와 운영 실태

가정폭력 피해자 지원 시설 「가정폭력 방지에 관한 법」, '가정폭력 방지를 위한 국가 프로그램', '피해자 보호소에서 서비스 자격 요건', '원스톱 서비스 지원 센터 운

영 및 역할, 제도에 대한 공동명령' 등 정책에 근거하여 어떤 서비스가 설치 운영되는지에서 나아가 관련 시설이 수도 이외 지역에 얼마나 분포되는지 살펴보고자 한다. 이는 가정폭력에 대한 정보 제공과 피해자 지원 시설이 피해자의 지리적 접근성이 높아야 피해자의 이용이 높아질 수 있다는 문제의식에서 출발한다. 따라서 보호소와 원스톱 서비스 지원센터를 중심으로 지역별 설치 현황과 분포 그리고 운영 실태를 살펴보면 다음과 같다.

피해 여성 보호소는 2004년 가정폭력방지법 제정 이전인 1995년 최초의 보호소가 설립되었고, 설립 주체는 정부가 아닌 당시 가정폭력 반대운동을 시작한 폭력방지센터였다. 당시 보호소는 성폭력과 가정폭력 피해자 보호 목적으로 설립되었고, 최대 4명이 동시 입소 가능한 적은 규모였다.

〈표3-2〉가정폭력 피해자 보호를 위한 시설 설립 추이

년도	보호소/보호실	원스톱 서비스 지원센터
1995년	1	
2004년	2	
2006년	4	
2009년		3
2014년		4
2015년	9/5	

매년 본 센터를 찾아오는 피해자 수가 늘어남에 따라 임시 보호소의 규모를 확대시킬 필요가 생겼으며 2000년 20명이 동시 입소 가능한 보호소로 확대시켰다. 그 이후 2004년에 Dundgovi 아이막에서 8명 입소 가능한 보호소, 2006년 Tuv 아이막에서 8명 입소 가능한 보호소, Selenge 아이막에서 20명 입소 가능한 보호소를 각각 설립하여 임시 보호소 사업을 지방으로 확대해 나갔다. 이와 같이 지방으로 활동을 넓혀가면서 지방에서 가정폭력을 예방하기 위하여 교육도 실시하고 홍보도 하기 시작하였다.

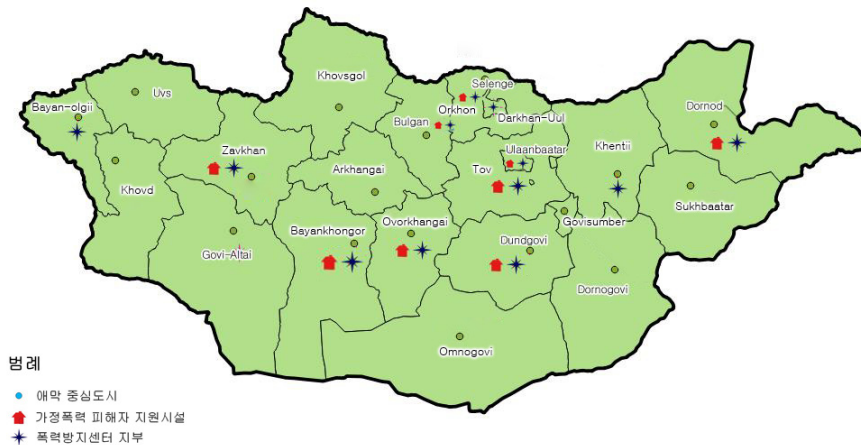
2009년도에 가정폭력·성폭력 피해자를 위한 원스톱 서비스 지원센터 설립 및 운영을 위한 관계 부처들 장관 공동명령이 내려져 종합병원을 의존한 원스톱 서비스 지원센터 3개를 병원에서 설치했다. 2013년 지방자치단체 차원에서 원스톱 센터를 경찰서에 의존하여 설립하여 좋은 사례로 평가받고 있다.

2015년 가정폭력·성폭력 피해자 보호 및 가정폭력 예방을 위하여 경찰기관의 중요성을 강조하여 ‘가정폭력 방지를 위한 국가프로그램’에 의거하여 경찰기관 행정조직 내 가정폭력 방지를 위한 행정조직을 신설하여 가정폭력·성폭력 피해자 보호를 위한 보호소와 보호실 등을 경찰기관에 의존하여 설립했다. 이처럼 가정폭력 피해자 지원 시설은 처음 비정부기관에서 시작하였지만 정부 기관에서 설립 운영하게 되었으며, 이는 가정폭력 예방과 피해자 지원 서비스가 국가 정책화되었을 뿐 아니라 점차 지원 규모가 확대된다는 점에서 긍정적이다.

현재 운영 중인 피해자 지원 시설의 지리적 분포는 <그림3-3>과 같다.

몽골은 1개 수도, 21개의 아이막(한국 ‘도’ 비슷함)으로 나누어지며, 아이막은 숨(한국 ‘군’비슷함)으로 나누어지고 총 330개의 숨이 있다. 지리적으로 크게 5개 권역으로 나누어지며, 넓은 땅에서 적은 인구가 거주하는 특징이 있다. 각 아이막은 중심도시가 있으며 그 중심도시에서 도청이 있다.

<그림3-3> 전국 가정폭력 피해자 지원 시설 분포 현황



가정폭력 피해자 지원 시설이 수도와 21개 아이막의 분포를 살펴보면, 전국적으로 수도 울란바타르시 이외 8개 아이막에서 가정폭력 피해자 지원을 위한 보호소와 원스톱 서비스 지원센터가 설치되어 있으며, Zavkhan아이막(1), Orkhon(1), Bayankhongor(1), Ovorkhangai(1), Selenge(1), Dundgovi(1), Tov(1), Dornod(1), 수도 울란바타르(5) 총 13개의 시설이 설치·운영 중이다. 또한 큰 규모는 아니지만 피

해자를 임시 보호할 수 있는 보호실을 5개를 경찰조직 내 설치했으며 이는 바로 울란바타르 Sukhbaatar구 경찰서, Uvs 아이막 경찰서, Khovd아이막 경찰서, Bulgan아이막 경찰서 등이다.

권역별로 자세히 살펴보면 다음과 같다. 권역은 흔히 수도, 서부, 동부, 항가이지역으로 분류된다.

〈그림3-4〉 서부 지역



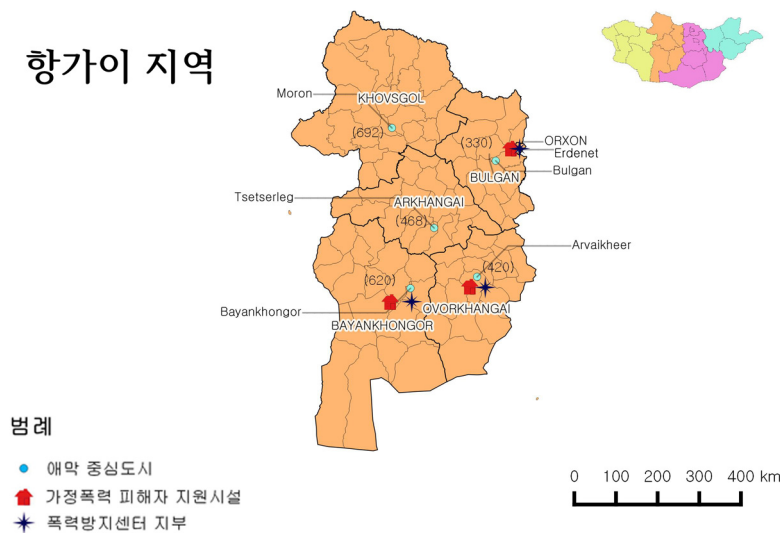
서부 지역⁴⁴⁾은 수도 울란바타르에서 1000~1700km 떨어져 있으며 5개의 아이막 중에서 현재 Zavkhan아이막에만 가정폭력 피해자 보호를 위한 원스톱 센터가 설립되어 있다. Zavkhan아이막의 중심도시인 Uliastai시는 수도에서 1150km 떨어져 있으며 원스톱 센터가 경찰조직 내 설치되어 있다. 지방자치단체 차원에서 지방 자체 예산과 국제기구 원조를 받아 센터 운영에 필요한 재정적인 문제를 해결했으며, 이는 원스톱 지원센터의 좋은 사례로 소개된다. 본 아이막의 경우, 범죄사건의 대다수를 가정폭력사건이 차지하는 것을 발견하여, 가정폭력을 방지하고, 전체 아이막 내에서

44) 서부 지역: 5개 아이막: Bayan-Ulgii, Govi-Altai, Zavkhan, Uvs, Khovd

발생하는 범죄사건 비율을 절반으로 감소시키는 목적으로 가정폭력방지 활동을 적극적으로 실시하기 시작했다. 본 원스톱 센터에는 가정폭력 피해자를 보호할 수 있는 보호소, 가해자 강제 교정교육을 진행할 수 있는 교실, 가정폭력에 대한 정보를 제공할 수 있는 정보실 등이 갖춰져 있으며, 폭력방지센터 Zavkhan 아이막내 지부와 적극 협력하여 활동하고 있다. 특히 Zavkhan 아이막은 인구수로 서부 지역에서 Bayan-Ulgii아이막,Uvs아이막 그 다음으로 들어가는 비교적 인구가 적은 아이막이지만 가정폭력 피해자를 보호하고 지원하기 위한 원스톱 지원센터를 설립한 서부 지역 내 유일한 아이막이다.

〈그림3-5〉 향가이 지역

향가이 지역

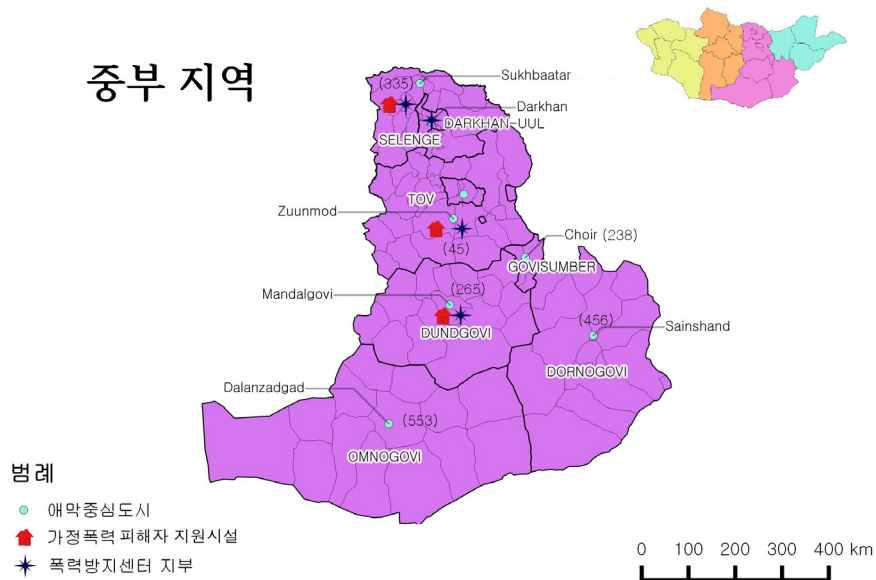


향가이 지역⁴⁵⁾은 수도에서 서쪽으로 300~700km 떨어져 있는 6개 아이막이 위치하는 지역을 말하며, 6개 아이막 중에서 4개의 애막에서 가정폭력 피해자 보호·지원을 위한 보호소가 설치되어 있다. 2015년도 〈경찰청〉 청장 명령에 의거하여 Uurkhangai, Bayankhongor 아이막 경찰기관 조직내 보호소를, Bulgan 아이막의 경우 보호실을 설립하였으며, 기간 상 아직 그 효과와 결과에 대해 평가하기 이르다.

45) 향가이 지역: 6개 아이막: Arkhangai, Uurkhangai, Bayankhongor, Bulgan, Orkhon, Khuvsgul

이들 보호소들은 피해자 임시 보호와 가정폭력에 대한 사건 접수 등 업무를 주로 수행한다. Orkhon 아이막의 경우 몽골의 세 번째 큰 도시가 위치하는 아이막으로서 인구도 상당히 밀집된 특성을 가지고 있으며, 경찰조직에서 가정폭력 피해자 보호소 사업을 비정부기관에 위탁하여 운영하고 있다.

〈그림3-6〉 중부 지역



중부 지역⁴⁶⁾은 수도 울란바타르를 둘러싸여 있는 북과 남쪽에 위치하는 7개의 아이막을 아울러 말하며 수도에서 남쪽으로 약 600km, 북쪽으로 400km까지 지역을 포함한다. 〈그림3-6〉에서 보이는 바와 같이 중부 지역의 3개의 시설은 폭력방지센터에서 운영하는 보호소이며, 2004년도에 Dundgovi 아이막에서, 그 후 2006년도에 Selenge와 Tov아이막에서 보호소를 설립했다. 중부 지역의 경우 Darkhan-Uul과 Selenge는 인구가 비교적 많은 아이막이고, 동 지역에 주요 도시들이 위치하지만 정부 차원에서 지원하고 운영하는 시설이 아직 전무하다.

46) 중부 지역: 7개 아이막: Govisumber, Darkhan-Uul, Dornogovi, Dundgovi, Umnugovi, Selenge, Tuv

〈그림3-7〉 동부 지역



동부 지역⁴⁷⁾은 수도에서 300-700km 떨어져 있으며, 〈그림3-7〉과 같이 가정폭력에 대한 시설이 하나밖에 없으며, Dornod아이막에서 설치된 본 보호소는 2015년 〈경찰청〉 청장 명령에 의거하여 경찰조직을 의존하여 설립되어 운영 중이다.

47) 동부 지역: 3개 아이막: Dornod, Sukhbaatar, Khentii

〈그림3-8〉 수도 울란바타르



수도 울란바타르는 몽골 전체 인구의 절반이 거주하는⁴⁸⁾ 도시이며, 1995년도에 첫 보호소를 폭력방지센터에서 설립하여 운영했으며, 2009년 정부에서 원스톱 서비스 지원센터를 병원에 의존하여 설립하도록 결정하여 정책적 제도가 수립되었으며, 그때 까지 폭력방지센터는 가정폭력 피해자들에게 서비스를 지원하는 유일한 기관이었다. 원스톱 서비스 지원센터를 3개의 국립종합병원에서 설립했으므로 가정폭력 시설이 크게 확대된 것이다. 2014년 울란바타르시 〈경찰청〉公安보호부 가정폭력·아동범죄 방지과 소관으로 가정폭력·성폭력 및 아동폭력 피해자 보호를 위한 보호소를 운영 하기 시작했다. 이는 국가 차원에서 가정폭력의 피해자를 보호하고 사회서비스를 제공할 수 있는 최초의 기관이 되었다는 면에서 큰 의의를 지닌다.

제3절 소결

제 3장은 이상에서 살펴본 바와 같이 가정폭력 발생 현황과 그에 대응하는 예방

48) 2015년 인구조사 기준으로 몽골 총 인구 3,057,778명이며 수도 울란바타르에서 1,396,288명 거주.

정책, 피해자 보호 및 지원 정책을 살펴보았다. 3장 내용을 간략하게 요약하면 다음과 같다.

가정폭력 발생 조사는 초기 가정폭력의 사회문제화 시기부터 실시되었지만, 여전히 신체적 폭력에 한하여 가정폭력을 규정하고 이에 따라 피해 규모와 경험을 조사한다. 즉 여성들의 경험하는 다양한 유형의 폭력 현실을 반영하지 못하고 있다. 「가정폭력 방지에 관한 법」에서 가정폭력은 신체적, 정서적, 성적, 경제적 폭력으로 규정되지만, 한 가지 유형의 가정폭력만을 가정폭력으로 인식하는 대중적 인식은 조사와 통계에 그대로 반영되었다.

발생 현황에 대한 수치를 보면 1995년과 1998년 실태 조사 때 5가구 중 1가구는 남편이 아내와 자녀를 폭력, 여성 10명 중 1명이 남편이나 동거남으로부터 폭력 당한다는 조사 결과가 당시 사회를 놀라게 했었다. 10년 이후 2005년도 조사에서 여성들이 폭력에 쉽게 노출되는 장소는 가정이라는 답변이 84.9%로 직장, 학교, 공공장소보다 압도적으로 높게 나타났고, 2009년도 조사에서 여성 6892명의 19%가 남편/동거남으로부터 신체적 폭력을 경험한 적 있다고 답했고, 2012년 여성 교도소 수감 중인 여성들의 살인 사건 원인에 대한 조사에서 103명 수감자 여성 중 25.23%가 살해하기 전에 남편/동거남으로부터 지속적인 폭력을 당해서 사법기관에 신고까지 한 적 있는 여성이었다는 조사 결과가 있다. 통계 정보를 보면 418건(2013년), 1076건(2014년), 1356건(2015년) 등 가정폭력 사건 접수가 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

공식적인 조사와 통계 이외 폭력방지센터를 찾아오는 내담자들의 증가와 언론에 보도되는 가정폭력 사건들이 가정폭력이 증가되고 더욱 잔인해지는 것처럼 보이고 있다. 말 그대로 증가하고 잔인해지고 있을 수도 있지만 “가정폭력”이 가정에서 폭력을 당하는 자가 목소리를 내지 못하는 경우 가시화되지 않을 가능성이 높은 문제로써 즉 피해자의 가정폭력에 대한 인식과 인지에 따라 가시화 여부가 결정된다. 폭력방지센터 내담자들이 가정폭력 인식이 높은 중산층 여성이며, 경찰기관과 의료기관에서 발견되는 가정폭력 피해 여성은 중하층 이하 계급이라 보고된다. 이는 가정폭력이 새로 발생해 증가하는 사회 문제가 아니라 피해 여성들의 인식 변화로 자기 목소리를 내기 시작했다는 점과 동시에 경찰과 사법부가 개입할 정도의 심각한 신체적 폭력이 수반되어야 가정폭력이 드러난다는 모순적 현실을 보여준다. 이에 여성들의 경험과 목소리에 기반하여 페미니스트 관점에서 조사와 통계는 재설계되어야 한다.

이러한 현실에 대응하여 「가정폭력 방지에 관한 법」과 ‘국가 프로그램’에 근거해 시행되는 가정폭력 예방과 피해자 보호 지원 정책을 요약하면 다음과 같다.

「가정폭력 방지에 관한 법」에서 가정폭력을 방지하는데 있어 4개의 참여의무기관을 정하여 각 기관과 대상의 의무와 권리를 규정했다. 법에 따르면 가정폭력을 방지하고 예방하여 피해자를 보호하기 위한 중앙행정기관은 <법무부>이고, 가정폭력을 방지하고 피해자를 지원하기 위한 중앙행정기관은 <인구개발사회복지부>이다. <법무부>의 경우 가정폭력 예방과 피해자 보호를 위한 정책을 「범죄방지에 관한 법」과 「증인, 피해자 보호에 관한 법」, 「음주방지에 관한 법」 정책 등 다른 정책과 결합하여 경찰기관을 통해 추진 중이며, <인구개발사회복지부>의 경우 산하 기관인 <사회복지서비스청>을 통하여 수도에 위치하는 여성단체에서 운영하는 보호소를 지원하고 있다. 2007년 「가정폭력 방지에 관한 법」의 집행을 활성화하기 위하여 ‘가정폭력방지를 위한 국가 프로그램’을 보호, 서비스 제공, 예방이란 3가지 우수방향으로 수립하여 2015년까지 실행했다.

법과 ‘국가프로그램’ 범위 내에서 <법무부>는 가정폭력 예방을 위한 정책으로서 홍보영상 제작·방송하며, 가정폭력 신고받는 ‘신고전화107’ 사업을 경찰기관에서 발족했다. 피해자 보호 및 지원의 경우 경찰조직에 의존하여 피해자 보호를 위한 임시 보호소와 작은 보호실을 수도 울란바타르 경찰서를 비롯하여 지방 경찰서에서도 신설했으며, 이 보호소에서 피해자에게 최우선적으로 필요한 법상담, 피해자의 심리를 진정시키는 기초 심리상담 서비스를 제공한다. 이러한 서비스와 지원은 국가 차원에서 최초로 전담하게 되고, 가정폭력 시설을 지방으로 확대한 작업임으로 큰 의미를 가진다. 또한 ‘국가프로그램’ 계획에 의거하여 <보건부>, <복지노동부>, <법무부> 장관들의 공동 명령으로 가정폭력·성폭력 피해자를 지원할 수 있는 원스톱 서비스 지원센터를 국립종합병원을 의존하여 설립했다는 등 가정폭력 피해자가 한 곳에서 통합적인 서비스를 제공 받을 수 있는 환경을 마련했다. 원스톱서비스지원센터는 피해자에게 필요한 의료 서비스를 중심으로 제공하며 필요하면 단기간 보호소 입소, 상담 서비스 제공 등 기초 서비스들을 제공한다. 이렇게 가정폭력을 예방하고, 피해자에게 서비스 지원을 할 수 있는 제도가 국가 차원에서 추진되어 제도화 되고 있다.

2015년도에 <법무부>에서 가정폭력 시설인 임시 보호소의 지방 확대에 크게 관심을 두었으며 지방 내 경찰 조직을 통해 임시 보호소 5개와 보호실 5개를 설치하여

폭력방지센터에서 운영하는 몇 안 되는 지방 보호소의 수를 크게 늘렸다. 현재 몽골의 총 21개 아이막 중 8개 아이막에서 임시 보호소, 5개 아이막에서 임시 보호실이 운영되고 있다.

이와 같이 「가정폭력 방지에 관한 법」 집행과 ‘국가프로그램’ 실행은 국가가 가정폭력을 예방하고 피해자에 대한 다양한 서비스를 제공한다는 점에서 긍정적이다. 하지만 이 가정폭력 예방과 피해자 지원 정책이 실제 적용되는 협소한 가정폭력 규정이다. 가정폭력 발생 전 즉 1차 예방활동에 대한 법적 조항과 항목은 매우 빈약하다. 또한 가정폭력 지원 체계는 가정폭력을 잔인한 육체적 폭력을 기준으로 가정폭력을 판단하여, 지엽적인 수준으로 가정폭력 피해를 지원하고 있다. 또한, 피해 여성들의 다양한 피해 경험을 반영하지 못한 지원 체계/서비스이다. 여성들이 경험하는 폭력, 사회적으로 통용되는 폭력에 대한 담론, 현재 실행되는 가정폭력 정책 간 괴리는 크다. 특히 여성들의 피해 중 신체적 피해로만 가정폭력을 유형화하여, 이러한 법적 제도적 규정에 상응하는 피해만 지원하고 이마저도 일시적인 대응이라는 한계점을 지닌다. 마지막으로, 가정폭력방지 국가 행정 서비스의 지속성과 책무성 부재이다. 가정폭력 방지 국가 프로그램은 예산 확보 실패로 실행기간 도중 중단되었고, 실행 전담 행정조직인 <젠더위원회>가 폐지되어 소규모 실무단으로 축소되었다. 이는 몽골 가정폭력 방지 정책의 현실을 극명히 보여준다.

제4장 가정폭력 예방 및 피해자 지원정책의 한계와 개선점

몽골에서 가정폭력 방지를 위한 법제가 마련된 지 10년이 지나가는 현 시점에서 가정폭력 발생의 현황과 그에 대응하는 정책을 살펴보았을 때 몽골 정부가 가정폭력 사전 예방과 사후 피해자 보호 및 지원에 대해 관심을 가지고 노력하는 것은 분명하다. 그러나 그럼에도 불구하고 여러 가지 한계가 나타나고 있는 바, 4장에서 이에 대해 논의하고자 한다. 가정폭력 정책 일선에서 정책을 수행하는 공무원들과 여러 현장 활동가들의 비판과 우려를 통하여 현재 추진 중인 예방 및 피해자 지원 정책의 문제점을 피해자의 관점에서 살펴본다.

제1절 치안 및 의료체계 중심 지원의 한계

1. 경찰과 병원에서의 지원

법률에 따르면 가정폭력을 예방하고 피해자 서비스 지원과 보호소 운영 기준에 관한 정책을 <인구개발사회복지부>가 맡고, 가정폭력 예방, 가해자 처벌과 가해자 교정 교육에 관한 정책을 <법무부>가 맡게 되어 있다. 그러나 면접 결과, 가정폭력 예방 사업, 보호소 운영사업, 가해자 교정교육 등 대부분의 주요 정책들을 <법무부>가 전담하여 추진하고 있다는 것을 알 수 있었다. <법무부>가 가정폭력 방지 정책을 범죄 사건 방지 정책과 겸행하여 추진하고 있으며, 법 집행 및 정책 시행에 있어 주요 기관이 경찰 기관이다.

경찰기관에서 실시하고 있는 가정폭력 보호 시설과 서비스에 대해 서술하면, 울란바타르시 경찰청 내에 가정폭력 방지를 위한 업무전담 행정조직이 신설되면서 독립적, 공식적 부서가 생겼다. 새로운 조직이 발족되면서 신고전화 사업을 새로 시작하

여 가정폭력 신고를 받기 시작했으며, 동시에 피해자에게 필요한 정보를 제공하고 법률 상담 서비스를 전화를 통해 제공한다. 또한 신고자 요청에 따라 현장출동도 한다.⁴⁹⁾

2014년 ‘국가 프로그램’에 의거하여 울란바타르시 경찰청 내에 임시 보호소를 설치함으로써 가정폭력 피해자 보호 지원을 위한 시설을 국가에서 처음으로 운영하기 시작했다. 점차 지방으로 확대하여 2015년도에는 지방 경찰청 8군데에 임시 보호소를 새로 설치하고, 5군데에 보호실을 만들어 운영하고 있다(경찰청, 2015). 경찰청에서 신고전화와 임시 보호소를 같이 운영하는 것이 경찰이 신고를 받아 피해자 상황을 파악하여 임시 보호소 입소 여부를 판단한 후 바로 보호소 인도 가능하게 만들어 주었다.

가정폭력 보호시설이 이와 같이 조직화된 것이 최근의 일이기 때문에, 보호대상, 보호기간과 보호내용 등 그 운영 실태에 대해 아직은 제대로 파악되고 평가되지 않고 있다. 그러나 가정폭력의 피해를 일반 범죄사건과 차이가 있다는 점을 고려하지 않고, 가정폭력을 오직 일시적이고 순간적인 폭력 문제로 보고 있는 데에는 변함이 없다. 경찰기관의 특성상 가정폭력이 결과적으로 법률적 구성요건을 갖추었을 때만 피해자가 보호받고, 피해자에게 서비스 지원이 가능해지기 때문이다. 가정폭력 피해자의 임시 보호소 입소 여부가 경찰의 책임과 판단으로 되어 있으며 보호소의 지원 서비스와 보호기간이 제한적이라는 점도 역시 문제이다. 경찰이 현장에 출동하고 피해자의 위기상황에 대해 평가한 후, 보호소 입소 여부를 결정한다. 피해자가 자신이 스스로, 혹은 지인이나 이웃에 의해 신고하여, 폭력의 피해자임을 증명하면 임시 보호소에 입소할 수 있다. 입소한 다음에야 심리상담을 비롯한 다른 서비스를 지원 받을 수 있으며, 입소 가능한 기간은 최대 3개월이다.

가정폭력 피해자에 대한 임시 보호소 입소 여부가 경찰의 책임으로 되어 있고, 보호소 내 지원 서비스와 보호기간이 제한적이라는 점이 여러 가지 문제점을 낳고 있다. 경찰청 임시 보호소를 설치한 것은 피해자의 안전, 생명 위협 방지란 면에서 필요도가 높은 제도적 시도이지만, 가정폭력의 한 가지 유형만을 강화하는데다 피해자를 폭력 상황에서 단지 분리하기만 하고 그 이외 장기간의 서비스에 관한 문제들을 누락하는 한계가 있다. 가정폭력의 다양한 유형이 가시화될 수 있도록 사전 예방 정

49) 울란바타르시 경찰청 공식사이트: <http://www.ub.police.gov.mn>

책 추진과 사후 피해자가 사회로 복귀할 수 있도록 장기간의 심리상담 및 치료서비스 제공, 자립·자활을 위한 서비스 제공 등이 필요한데, 이런 정책은 실시되지 않고 오직 피해자를 임시 보호하고, 가해자를 임시 체포하는 것으로 제한되고 있는 것이다. 이것은 역시 경찰이라는 기관의 특수성 때문이다. 피해자를 보호하고 서비스 지원한다는 것을 경찰기관에서만 해결한다는 것은 여러모로 무리가 있다.

의료기관인 종합병원에 가정폭력·성폭력 피해자 서비스 지원 시설인 원스톱 서비스 지원센터를 설치하는 것도 마찬가지로 의료 서비스 지원 면에서 피해자가 보다 질 좋은 의료 서비스를 최대 빠른 시간에 제공받을 수 있는 장점을 가지고 있으나, 역시 가시적 피해에만 중점을 두고 있다. 피해자가 폭력을 당하고 나서 본인이 직접 병원을 찾아오거나 구급차에 실려 오는 상황이 벌어질 때만 가정폭력이 가시화되고, 그리고 나서야 의료 서비스, 보호 서비스, 법상담이나 심리상담 등의 서비스들을 제공받을 수 있다. 의료기관은 피해자의 신체적 피해 즉, 건강 안전과 생명 위협을 방지하기 위한 의료서비스를 제공하지만 경찰조직 내 보호소와 마찬가지로 피해자를 장기간 보호하고 자립할 수 있게 해주는 지속적인 서비스 지원이 불가능하다. 이 역시 의료기관의 특수성과 직결되는 문제로, 경찰과 병원을 넘어서는 지원 정책 제도가 마련될 필요가 있다.

2. 경찰과 병원 중심 지원의 한계

경찰 및 의료기관에 가정폭력 시설을 설치하여 그 안에서 피해자를 위한 사회서비스들이 제공될 수 있도록 한 것은 한 장소에서 통합된 서비스를 지원할 수 있도록 좋은 의도를 가지고 있지만, 두 가지 문제를 노정하고 있다.

첫째, 가정폭력 사전 예방 서비스 혹은 비법률적 해결을 위한 정책 추진이 어렵다는 점이다. 피해자는 경찰서 소속 임시 보호소 입소, 혹은 의료기관으로 이송된 경우에만 가정폭력 피해자가 받을 수 있는 사회 서비스를 제공 받을 수 있으며, 부부가 가정 내에서 발생한 초기 폭력 상황을 폭력이라고 인지했을 때 찾아갈 수 있는 상담소와 같은, 사전 예방을 위한 서비스가 없다. 폭력이 발생하고 생명이 위협을 느끼는 수준에 이르러야만 경찰기관과 의료기관의 도움을 받을 수 있도록 되어 있고, 피해자가 되기 이전, 피해자로 발견되기 이전 예방 차원에서 받을 수 있는 예방교육이나 상

담서비스 등 비법률적인 대책이 전무한 것이다. 따라서 생명 위협이 없지만 폭언, 고립, 의치증, 강제 성관계 등 지속적이고 반복적인 정서적 피해를 입은 가정폭력 피해자들이 쉽게 간과되어 아무런 보호 없이 관심조차 받지 못하고 있다. 이에 대해 면접 참여자들이 가정폭력 예방을 위한 법 조항의 미비와 연관시켜 말하고 있다.

“예방정책이 근본이지요. 예방을 제대로 하면 가정폭력뿐 아니라 다른 긍정적 변화가 많이 있을 거예요. 지금 어떻게 되고 있냐면, 경찰을 부르고 경찰이 오는 사이 가해자가 도망가 있고, 경찰이 가해자 뒤에서 쫓아다니지 않아요, 그리고 경찰이 돌아가고, 돌아가자마자 또 신고가 오고, 경찰이 또 현장출동을 하고요. 그만큼 국민들의 세금이 효과 없는 것에 쓰이면서 가해자가 그냥 아무 처벌 없이 폭력을 가하고 다니지요. 그러다가 피해자나 가해자나 어느 하나가 사망해 버리면 수사도 하고, 법의학 검사도 하고 엄청 두꺼운 수사기록 작성해요. 많은 비용 들잖아요. 결국 살인자가 감옥 가고요. 어느 누구에게도 이익이 없어요. (활동가4)”

“가정폭력을 예방하는 것은 단 하나의 기관에서 하는 일, 법무부만의 일이 아니예요. 오늘 교육제도, 교육내용에 인권에 대한 내용, 젠더평등에 대한 내용, 젠더폭력을 방지하려는 내용이 하나도 없잖아요. 우리가 가해자를 교육하고 교정해도 5년 후, 10년 후에 그 가정에서 자란 아이가 폭력 가해자 되면 어떻게 하지요? 이미 폭력을 가하고 있는 부부에게 얼마나 교육시키고 상담을 해줘도 가정폭력이 감소될 수 있을까? 그러니까 미래를 보고 어린이 대상 예방교육을 시급히 개발하고 실시해야 돼요. 하루라도 일찍 예방교육을 개발하고 실시하는 것이 중요하고, 우리가 지금 시작해야 돼요. (공무원3)”

“우리가 파도처럼 끊임없이 사회로 나올 어린이들을 가정폭력의 가해자 혹은 피해자가 되기 이전에 그들을 위한 예방교육을 실시해야 하는데, 정부에서 아무 의지가 없어요. 지금 몇 개의 비정부기관들이 함께 ‘안전한 학교’ 폭력 예방 교육 사업을 개발했는데, 아직 시범중이고, 교내 교사, 사회복지사, 학장 등 교내 각 단계별 의사결정의 권리가 있는 대상들을 중심으로 시범하고 있어요. 교육시켜야 돼요. (활동가2)”

“가장 큰 문제가 뭐냐면, 법에서는 예방활동 관련 어떠한 조항이 없어요. 예

컨대, 가정폭력 방지를 위한 교육부의 의무라든가 보건부의 의무, 언론정보기관의 의무, 문화기관의 의무 등등. 지금까지 예방 활동으로 해 온 ‘16일 운동’이나 이런 것들이 다 비정부기관에서 자기 의지로 해 온 활동들이예요. (활동가 5)”

공무원, 활동가 면접 참여자들이 공통적으로 말하는 것은 몽골에서 사전 예방에 대한 정책이 매우 미흡하며, 반드시 개발되고 실행해야 함을 강조하고 있다. 즉 활동가 4는 현재 사전 예방 정책의 미흡으로 발생하는 문제점을 이야기하고 있으며, 공무원 3과 활동가 5는 현재 예방 정책이 한 가지 기관에서 실행되는 예방 정책을 지적하면서 다양한 측면에서 예방 정책 추진을 강조하고 있다. 그리고 사전 예방 정책으로서 예방교육을 지목하면서 예방교육이 시급히 개발되고 실시되어야 한다는 내용이 공무원 3과 활동가 3의 면접에서 두드러지고, 또 그러한 정책을 개발하기 위하여 노력하고 있다. 그러나 경찰기관과 병원에서만 가정폭력에 대한 지원이 제공되는 현 상태에서는 이러한 활동과 사업들이 큰 규모로 시행되기가 불가능하며, 늘 피해자가 발생한 이후의 정책에 머물게 된다.

두 번째는, 가정폭력 피해의 특수성에 맞는 장기간의 서비스 지원이 불가능하다는 점이다. 폭력이 발생하여 피해자가 경찰기관 혹은 의료기관 내 보호시설에서 일정한 기간 동안 안정을 취하고, 각 기관에서 제공하는 서비스를 받다가 퇴소한다. 여기서 피해자를 가해자로부터 임시적으로 분리하는 것만으로 피해를 해결하고 있다고 보고 있어 임시 보호소 설립에만 관심을 기울이고 있는 탓에, 그 외에 피해자가 사회에 다시 안전하게 복귀할 수 있도록 심리적으로 치료하고, 경제적으로 자립할 수 있게 해주는 등 장기적인 지원이 전혀 없다. 이러한 점이 보호소 퇴소 여성들에 대한 조사가 전무한 것으로 확인되며 그 단계에 도달할 때까지 아직 멀다. 하지만 활동가 5는 몽골 사회에서 여성들이 교육률이 높지만⁵⁰⁾ 경제적으로 자립하지 못 하고 육아와 돌봄 노동으로 인하여 유급 노동 시장에서 자리를 잡지 못 한다고 말하고 있다.

“...사실은 실업과 빈곤이 “여성화”됐어요. 우리나라에서 사회주의 때의 다자

50) Tumurochir. S(2008)에 내용에 따르면, 대학 입학률의 61%가 여성이고, 전공 별로 여학생들의 차지하는 비율이 교육학 78.3%, 인문학 72.6%, 의학 80%, 자연과학 43.2%, 공학 36.6%, 체육, 교통, 국방 41.6%이며, 대학원에서도 64.8%가 여성들이다.

너 마이드가 아직까지 있어요. 대졸 여성들이 높은 비율을 차지하지만 그 때 사회주의 때처럼 출산하고 3개월이면 탁아소나 그런 곳에 맡기고 일하는 그때랑 완전 다르지요. 탁아소는 없고, 어린이집 최소 만2세부터 받아주고, 받아주면 다행이지요, 공립 어린이집이 충분하지 않고, 사립 어린이집은 일해서 받는 월급을 다 줘도 모자를 정도로 비싸고. 아이 2명 낳으면 최소 5,6년 집에 있게 되고 자동으로 유급노동 시장에서 물러나요. 그렇게 되면 바로 경제적으로 남편에게 의존하게 되죠. 아니면 어디 판매원이나 하고 최저 임금을 받게 되고요. 지금 보면 대출이 없는 가정이 없을 정도로 최소한 장기간 월급 대출 혹은 자동차나 주택 대출 이렇게 보면 여성들을 경제적으로 자립되었다고 볼 수 없지요. (활동가5)”

이와 같이 몽골 여성들이 높은 교육을 가지고 있어도 그 것과 상관없이 경제적으로 남성에 의존하게 되어 약자의 위치로 흘러가고 있는 모습에 대해 말하고 있었다. 여성들이 폭력 가정을 벗어나려면 심리적 신체적으로 건강하고, 경제적으로 안전하게 살아갈 수 있기 위한 사회적 지원이 더욱 요구되는 이유이다.

가정폭력은 제한된 공간에서 가장 친한 사람으로부터 반복적으로 당한다는 것에서 다른 폭력사건과 차이점을 가지고 있다. 피해자의 피해를 경험하는 방식이 나열할 수 없을 만큼 넓으며(김홍미리, 2009), 따라서 오직 가시적 행위와 가시적 피해만을 고려하고 접근하는 것은 가정폭력의 비가시적인 피해를 간과하고, 가정폭력을 사회적으로 드러내는 데에 걸림돌이 될 수 있다. 대부분의 피해자들이 자신이 가정폭력에 노출되고 있는지 여부를 인지하지 못하고 폭력 상황을 모든 가정에 흔히 있는 부부간의 관계로 일반화시키는 경향을 가지고 있으며, 심지어 국가 차원에서 대응하는 제도까지 그 피해를 한정적인 개념으로 정의하고 있는 상황은, 초기적인 가정폭력의 조짐이 잔인한 가시적 피해로 악화될 수 있도록 방치하는 것이 될 수 있다. 이로 인해 가정폭력의 문제는 더욱더 ‘가정 내 문제’로 숨겨지고, 피해자의 피해 정도는 더욱더 심해진다.

3. 개선점

「가정폭력 방지에 관한 법」이 규정하고 있는 바 가정폭력을 방지하는데 참여의무

가 있는 중앙행정기관은 <법무부>와 <인구개발사회복지부>이다. 그러나 실제 가정폭력 방지와 관련한 <인구개발사회복지부>의 역할은 매우 미비하고, <법무부>에서 예방과 피해자 보호 지원 업무를 추진하고 있다. 그 결과 피해자 지원이 치안과 의료체계를 통한 단기간 지원에 국한되고, 장기적 지원이나 사전 예방을 위한 정책은 실제로 이루어지지 않고 있다. 이렇게 특정한 부처에서 특정한 성격의 기관을 통하여 특정한 대상만을 위하여 정책을 추진하는 것은 예방, 보호, 지원이란 통합적인 정책 추진에 있어 무리가 된다. 통합적인 정책을 추진하려면 참여의무 기관들의 운영방식을 개선하는 동시에 그 범위를 확대할 필요가 있다고 본다.

첫째, 참여의무기관의 업무 범위를 확대하고 역할을 활성화하기 위해 우선 피해자를 지원하는 <인구개발복지부>의 역할을 강화해야 한다. <인구개발사회복지부>는 몽골의 인구 개발과 사회복지의 통합적 정책을 추진하여 국민의 사회보장을 개선하여, 편한 생활 환경을 구축하고 인간개발 중심의 정책을 추진하는 것을 목표로 하고 있으며⁵¹⁾, 때문에 가정폭력 피해자 지원에 대한 정책 추진에 있어 그 역할이 훨씬 커져야 한다.

둘째, 예방 및 피해자 지원에 있어 통합적인 정책 추진을 위해 참여의무기관의 범위가 확대되어야 한다. 가정폭력은 하나의 부처에서만 노력한다고 해결될 수 문제가 아니며 그 이유도 분명하다. 가정폭력이 여러 가지 복합적인 원인에 의해 발생하는 문제인 만큼 이를 해결하려면 여러 측면에서 접근하는 통합적인 정책을 추진해야 하는 것이다. 그 중에서도 최우선적으로 <교육부>와 <보건부>가 참여할 필요가 있다고 본다. <교육부>에 경우, 가정폭력을 사전에 예방하는데 효과적인 좋은 사례가 바로 교육 활동⁵²⁾이기 때문에 <교육부>가 빠질 수 없다. 또한 <보건부>는 가정폭력의 초기 가시화 및 의료서비스 제공을 위해 참여할 필요가 있다. 가정폭력의 피해는 여러 유형으로 나타나지만 대부분의 피해자가 신체적 피해를 받고 나서 가정폭력을 인식하기 시작한다. 그러므로 의료기관과 의료기관 종사자들이 가정폭력에 대한 충분한 지식을 가지고 있어야 하고, 특히 1차 의료기관일수록 종사자들의 가정폭력에 대한 지식과 인식이 깊어야 한다. 이를 위한 교육은 전국적으로 내실 있게 실시하기 위해 <보건부>의 역할이 중요하며, 이는 가정폭력의 재발 방지와 가정폭력 피해자에게 의

51) 인구개발사회복지부 공식 홈페이지: www.khun.gov.mn

52) <표1-3> 참고

료서비스를 제공하는데 있어 빼놓을 수 없는 사항이다.

제2절 서비스 접근성의 부족

가정폭력 사전 예방과 피해자 지원을 위한 실질적인 서비스는 가정폭력 방지에 매우 중요하다. 일반 국민이 보다 쉽게 가정폭력에 대한 정보를 얻을 수 있고, 피해자가 보다 편리하게 보호와 지원을 받을 수 있도록 명확한 체계가 갖춰지는 것이 여러 모로 긍정적인 효과를 낼 수 있다. 가족의 한 구성원이 폭력 피해자가 되기 전에 그것을 가정폭력이라고 인식할 수 있도록, 또 만약 피해자가 되어도 자신을 보호하는 법적 제도와 사회서비스가 있다는 것을 알 수 있도록 정보를 널리 제공해야 한다. 일반 국민이 그러한 인식을 바탕으로 구제요청을 하여 제대로 된 사회서비스를 받을 수 있다면 비로소 가정폭력 대응 제도의 목표가 이루어지는 것이다. 이런 면에서 양적·질적으로 접근성을 높일 필요성이 제기된다.

1. 지원체계 접근성과 서비스 제공의 양적 개선에 대한 수요

몽골의 행정구역은 앞에서 언급한 바 있지만 수도 울란바타르, 그 이외 21개 아이막에 나뉘어져 있고 각 아이막에는 도청이 소재한 중심도시가 있다. 아이막은 숨 단위로 나뉘어지며 현재 330개의 숨이 있으며 숨도 마찬가지로 중심지가 있다. 몽골은 넓은 땅에 적은 인구가 흩어져 살고 있는 특징을 가지고 있고, 세 개의 큰 도시를 제외하면 다른 지방에는 인구가 상당히 적다. 이러한 특징 때문에 인프라 구축이나 정책 시행하는데 있어 늘 적지 않은 문제를 직면하곤 한다. 총 인구의 43.1%가 수도에서, 24%가 아이막 중심도시에서 거주하며 나머지 32.9%가 숨에서 거주하지만 접수된 가정폭력의 45.5%가 지방에서 발생하고 있다(NomtEmch, 2012). 현재 운영 중인 가정폭력 예방과 피해자 지원 시설의 양적 실태를 보면 <표3-3>와 같다.

〈표3-3〉 가정폭력 피해자 지원 시설 (단위: 개)

	정부 운영 시설		폭력방지센터 운영 시설		총
	울란바타르	지방	울란바타르	지방	
가정폭력 피해자 보호소/ 보호실	1/1	4/4	1	3	9/5
가정폭력 · 성폭력을 피해자를 위한 원스톱 서비스 지원센터	3	1	-	-	4
총	9/5		4		13/5

〈표3-3〉에서 보면 현재 몽골에서 총 13개의 가정폭력 시설이 운영되고 있으며 그 중 9개는 피해자 보호소, 4개는 원스톱 서비스 지원 센터이며, 그 외에도 지방에서 5개의 임시 보호실이 설치되어 있다. 운영주체 별로 보면, 정부는 가정폭력 시설을 최근 1년 안에 4개 보호소와 5개 보호실을 신설했으며, 시간상 아직 그 효과에 대한 평가가 불가능하다. 그리고 폭력방지센터의 경우 시설 운영비와 기타 필요 예산을 국제기구 지원을 받아 해결하고 있으며, 특히 지방 보호소들의 경우 아직까지 정부지원이 전혀 없고 국제기구 지원이나 기부 등으로 운영되고 있다. 원스톱 서비스 지원센터의 경우 수도에서는 병원을 의존한 반면, 지방에서는 경찰조직 내에 설립한 시설이다. Nomt Emch(2012)는 ‘원스톱 지원센터의 양적 확대 요구’에 대한 연구를 실시했으며, 각 아이막의 인구, 실업률, 범죄사건 발생률, 가정폭력과 성폭력 사건 발생률, 질병률과 사망률, 경제성장, 인구 이동현황 등을 고려하여 설립이 시급한 순위를 매겼다. 결과에 따르면, 1위가 Orkhon아이막과 Darkhan-Uul아이막, 2위는 Dornod아이막과 Umnugovi아이막, 3위는 Khuvsgul 아이막, Selenge, Dornogovi, Uvurkhangai, Khentii, Khovd, Govi-Altai, Tuv, Arkhangai 순위로 설립할 필요가 있다는 결과가 나왔다.

“보호소에 대한 국가지원은 수도에 위치하는 보호소에만 집중되고 위탁기관이 됐어요. 지방에 있는 몇 안 되는 보호소는 정부 지원을 못 받고 있어요. (활동가5)”

“저기 서부지역 끝 Bayan-Ulgii도에 사는 사람이 수도로 와서 서비스를 받을 수 없고, 우리도 저기 가서 서비스 제공할 수 없잖아요. 그러니까 피해자를 보호하기 위한 서비스 지원은 한 비정부기관 차원에서 할 수 있는 일이 아니예요.

이 일을 정부에서 맡아야 하고, 정부에서 추진되어야만 피해자에게 가까워지고, 피해자도 그 곳에서 질 좋은 서비스를 받고, 안전하게 보호받을 수 있어요. (활동가5)”

“향후 계획이라 할까 소원이라 할까, 피해자 서비스 지원에 관한 일을 정부에서 전담하여 운영하면 예컨대 피해자 보호소, 피해자 상담 서비스 등을 정부 기관에게 넘기고 비정부기관에서 정부에서 시행하는 정책을 옆에서 평가하고 개선되도록 영향을 미치고, 대중들에게 영향을 줄 수 있는 활동이나 봉사자들 재교육 실시 등 그런 활동을 했으면 해요. 지금 우리 상황이 너무 힘들거든요. 보호소가 항상 사람으로 차 있고, 상담하러 센터 찾아오는 사람들이 1년내 2000명이나 넘고, 그렇다고 정부에서 재정 지원이 충분치도 않은데, 재정적 어려움 때문에 지방에 있는 보호소가 문 닫은 적도 몇 번이나 있었어요. (활동가3)”

2014년까지 거의 20년 가까이 가정폭력 피해자를 보호하는 서비스를 폭력방지센터가 유일하게 운영해 왔으며 그 동안 확대되지 못했던 것은 관련 법조항이 미비한 점도 있었으나 또 다른 이유는 단하나의 시민단체가 수행하고 있는 사업이기 때문에 양적으로 확대시키기가 현실적으로 어려운 일이었다. 2014년부터 1년 안에 정부에서 급속도로 수도권에서 1개, 지방에서 4개의 보호소를 설립하여 가정폭력 피해자 보호 시설이 양적으로 크게 확대되었다. 하지만 그 이후로는 보호소 설립 일이 침체되고, 현재는 정부 차원에서 운영되는 시설이 9개에 불과하며, 특히 지방의 경우 21개의 아이막 중 5개 아이막에서만 설치되어 있는 실정이다. 폭력방지센터·The Advocates for Human Rights(2014)에서 실시된 피해여성 면접에 의하면 많은 가정폭력 피해 여성들이 폭력 현장인 집에서 나가게 되면 찾아갈 때가 없어 친구, 지인, 친정부로 집으로 가곤 하지만 가해자가 쉽게 찾아와서 협박하고 강제로 집으로 데려가거나, 아니면 찾아올까 봐 하는 불안감 때문에 잠시 있다가 스스로 집에 들어가기 일쑤라고 한다. 다른 바와 같이 현재 피해자 지원을 위해 추진되고 있는 정책이 매우 한정되어 있고, 대중이 접근할 수 있는 시설이 피해자 보호소와 원스톱 서비스 지원 센터뿐이며, 이러한 시설의 접근성의 양적 측면을 개선할 필요가 있는 것으로 보인다.

2. 지원체계 접근성과 서비스 제공의 질적 개선에 대한 수요

피해자 지원을 위한 시설과 서비스를 쉽게 이용할 수 있도록 양적 확대가 시급히 필요하다는 것을 앞에서 다룬 이유는 양적 측면이 어느 정도 갖추어진 상태에서 질적 측면이 궁극적으로 제기되기 때문이다. 양적 접근성은 피해자뿐만 아니라 일반 국민들의 가정폭력에 대한 인식을 바꾸는 데에 긍정적인 변화를 가져온다면, 질적 접근성은 예방과 피해자 지원 정책의 실질적인 효과를 보여준다.

가정폭력 피해자가 폭력 상황을 인지하여 신고하고, 구조 요청을 하는 것이 피해자 입장에서 최종 조치일 가능성이 매우 높다는 활동가들의 말처럼 참다 못해 결국 폭력 상황에서 벗어나기로 결정하여 구제요청을 할 때 보다 쉽고 편리하고 안전하게 접근할 수 있도록 정책이 추진되어야 한다. 하지만 활동가1의 말처럼 피해자 스스로 자신이 폭력 상황에 처해 있다는 것을 인식도 하지 못하고, 심지어 인식을 하더라도 보수적인 고정관념으로 인해 더욱 감추려고 하는 경향이 굳게 남아 있어, 내면화하려는 사회에서 피해자가 ‘발견’되길 기다리는 치안기관과 의료기관 내에 설치된 가정폭력의 시설들은 대중의 인식을 바꾸기 위한 활동들이 거의 없다고 볼 수 있다.

“사람들이 자기가 폭력을 당하고 있다는 것을 인식하지 않는 경우가 많아요. 우리가 지방에서 교육을 하고 다니면 쉬는 시간에 와서 상담하는 사람이 많은데 “우리 언니가, 뭐 우리 친척네 누가 폭력을 당하고 있었네, 우리가 항상 그네들 문제, 뭐 부부 사이엔 그런 거 있지 뭐 하면서 서로 화해하도록 내버려 두고, 못 본 척을 해 왔는데. 그럼 지금 어떻게 하죠?” 하면서 찾아오는 분들도 많아요. 지방에서는 정말 아무 정보가 없고 인식조차 못하는 분들이 많아요. (활동가1)”

예방을 위한 정책을 살펴보면 <법무부>에서 홍보영상을 제작하여 극장에서 영화 시작하기 전에 상영한다. 이는 울란바타르에만 제한되어 있고, 방송국을 통해 상영했지만 이는 일정한 기간으로 제한되어 모든 대중들이 접근할 수 있는 예방 정책이라 하기 매우 한계점이 많다. 따라서 어른이든 어린이든 그 연령 특징에 맞는 정보를 어디서나 언제나 접근할 수 있어야 효과가 있을 것이며, 인식 제고를 떠나서 태도까지 변화될 수 있도록 다양화되고 개선된 예방 정책이 요구되고 있다.

피해자 지원 정책도 질적 접근 면이 여러모로 문제가 많으며 활동가3와 활동가5는 특히 이 점을 강조한다.

“현재 우리 제도가 피해자를 보호하기 보다는 피해자를 정보 출처로만 이용한 후 바로 버려요. 피해자로부터 신고를 받아 가해자를 잡으려고, 처벌하려고 쫓아다니고, 그것에만 중점을 두고 있어요. 그렇다고 해서 제대로 처벌하지도 못하고요. (활동가5)”

“오히려 피해자가 가정폭력을 신고하고 국가에서 구제요청 하면 많은 비용이 들어요. 뭐 가해자가 술 마서 폭력 가했으며 경찰이 와서 주취자 관리실로 데리고 가요. 그 다음 날에 피해자가 가서 그 이용비를 지불하고, 술을 안 마셨으면 단기 체포하는데 그것도 비용이 있고, 여기서 발생한 비용을 대부분 피해자가 내지요. 그런데 가해자가 집에 와서 또 다시 폭력을 하고요. (활동가3)”

피해자가 폭력 상황을 경찰에 신고하여 법적 서비스를 받음으로써 각종 비용이 발생하며 예컨대 피해자가 폭력 가해자 감방 비용, 법의학병원 이용비, 부부화해상담 서비스 비용, 주취자 관리실 이용비, 인지세 등 40만투그룩(25만원 상당)의 비용이 발생하여 오히려 피해자에게 재정적인 부담을 준다. 또한, 피해자가 경찰에 신고하여 폭력 상황을 알림으로써 경찰이 가해자를 최대 3일 구속 등 피해자 보다 가해자 중심의 해결책을 취하며 이는 피해자를 더욱 위험한 상황에 빠뜨린다. 이러한 점들은 정부에서 제공하는 각종 서비스의 질적 면을 떠나서 피해자의 서비스 접근성을 제한할 수 있다.

이를 정리하면, 가정폭력의 예방 활동과 피해자 서비스 지원의 접근성의 양적 확대와 질적 개선 둘 다 미비한 상황이며, 이러한 문제를 몽골의 넓은 땅에 흩어져 거주하는 적은 인구 특성을 고려하면서 가정폭력을 누구나 인식하고 그것을 예방할 수 있도록 또한 가정폭력 피해를 보았을 때 보다 안전하고 편리하게 서비스를 받을 수 있는 해결책이 요구되고 있다. 또한 피해자를 위한 시설구축을 정부에서 적극 추진하여 전국적으로 골고루 확대해 나갈 필요가 있으며, 시민단체의 경우 질적 측면을 제고할 수 있도록 매뉴얼을 개발하여 정부에게 제공하는 등 정부와 시민단체 간 협력을 강화해 나갈 필요성이 제시되고 있다.

3. 개선점

폭력 사건이 발생하면 가해자 단기간 구속 혹은 피해자 단기간 보호 조치가 이루어지며, 문자 그대로 단기간 서비스를 제공하고 있다. 그러나 이와 같은 단기간의 구속과 단기간의 보호소 입소 등이 오히려 피해 여성을 더욱 어려운 상황에 처하게 하며 재발 가능성을 높일 수 있는 요소로 작용될 수도 있다. 피해자로 발견되기를 기다리고 심각한 신체적 외상을 입기 전에는 이전에 아무런 도움도 못 주고, 피해자로 발견된 이후 지속적으로 보호하고 지원할 수 없으면 피해자가 법적 기관에 접근하지도 않을 것이며 이는 가정폭력을 다시 가정 내 문제로 만들 수 있음을 배제할 수는 없다. 이를 방지하기 위한 올바른 정책 방안이 바로 가정폭력의 실질적 예방 활동과 효과적이고 지속적인 피해자 지원체계이며, 이는 누구나 쉽게 접근할 수 있도록 양질적으로 내실있게 제도화될 필요가 있다.

따라서 예방과 피해자 보호 지원체계의 양적 측면을 관리해야 한다. 가정폭력 예방과 피해자 보호 지원을 위한 서비스가 실질적으로 제공되고 그 효과를 발휘하는데 무엇보다 시설의 양적 확대가 그 기반이다. 지원 시설이 전국적으로 확대가 되면 지리적 거리도 가까워지고 접근이 보다 수월해질 가능성이 높아진다. 이에 우선 양적으로 확대되기 위해서는 국가 차원에서 전담하여 전국적 확대가 이루어져야 한다. 그 이유는 본 연구에 참여한 모든 활동가들이 가정폭력을 방지하기 위한 예방과 피해자 지원체계를 전국적으로 구축하는데 있어 단 하나의 비정부기관 활동에는 제한이 있어 국가에서 전담하여 제도화 할 것을 기대하고 있다고 했다. 몽골은 넓은 땅 적은 인구라는 특징을 가지고 있어 비정부기관에서 설립·운영 하는데 유능한 인력 부족을 비롯하여 여러 문제를 겪기에 현재처럼 경찰 조직제를 기반하여 설립하거나 혹은 사회복지제를 기반하여 설립하여 예방, 보호, 장단기간 통합적인 지원이 가능하도록 정책적 방안이 강구되어야 한다. 또한 오직 가정폭력만을 위주로 하는 것 보다 여성 아동개발 등 넓은 범위에서 다목적 행정조직이 신설되도록 각 지역 특성에 따른 적합한 방안을 모색하여 양적 확대를 진행해 나갈 필요가 있다.

둘째, 양적 관리와 동시 예방과 지원 서비스에 대한 다양화와 그 질적 측면을 반드시 관리할 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 현재에는 가정폭력 예방 차원에서 가정폭력 사건 신고전화 107, 가정폭력 피해자 보호 차원에서 피해자 보호소, 가해자

교정교육, 가정폭력·성폭력 피해자 서비스 지원 등이 이루어지고 있으며 서비스의 대상이 이미 가정폭력이 발생했다는 것을 전제한 상황에서 시행되는 활동들이다. 즉 예방 활동도, 지원 서비스도 이미 가정폭력 가해자와 피해자 등 정해진 대상을 중심으로 제공되는 것으로 보인다. 따라서 특정한 대상을 중심으로 하는 정책을 피해자 혹은 가해자만 아니고 일반 사람 누구나 접근할 수 있도록 다양화 되어 사전에도 사후에도 품질 좋은 지원을 제공할 수 있도록 질적 접근성이 개선될 필요가 있다. 이를 위하여 우선 가정폭력 방지에 대한 법과 보호시설, 지원서비스에 대한 홍보를 강화, 사전 예방을 위한 예방교육 개발하고 실시, 사전 비법률적인 대책으로써 상담서비스를 개발하고 운영, 피해자에 대한 지원이 일시적인 지원에서 장기적인 지원으로 전환, 예방 활동과 지원 서비스에 대한 관리가 제도화 등등 가정폭력 시설과 서비스, 예방 활동들이 더욱 넓은 범위에서 다양화되고, 내실있게 전달되고, 효과적인지 여부를 평가하고 감독하는 제도로 빠르게 정비되면 통합적인 제도가 구축될 수 있다.

제3절 전문성 부족과 비밀 보장의 문제

1. 참여의무기관에 대한 신뢰 및 비밀 보장의 문제

젠더기반 폭력의 피해자가 된다는 것은 그 사회에서 수치스러운 일로 간주되어 이로 인해 개개인의 사생활과 장래에 영향을 끼친다. 때문에 일반 범죄사건의 피해자가 되는 것과 큰 차이를 가지며 피해자도 자기 폭력 피해에 대하여 당당하게 목소리를 내지 못한 것도 바로 이러한 수치스러움과 명예 훼손 때문일 가능성이 높다. 따라서 그러한 사회에서 젠더기반 폭력의 피해자를 가시화한다는 것이 쉬운 일이 아니다. 가정폭력의 경우 몇 번 만나본 사람 혹은 모르는 사람으로부터 당하는 것이 아니고 가장 가깝고 친한 사람으로부터 폭력을 당하는 것으로 더 더욱 가시화가 어려워진다. 이에 가정폭력 피해자가 자기 피해 사실을 밝혔을 때 그들의 비밀을 보장하고, 전문적으로 서비스 지원을 실시하고 조심스럽게 접근할 필요가 있다. 특히 대중의 인식이 상당히 낮고, 사회적 합의가 없는 사회에서 피해자 자신이 가정폭력의 피해자라고 밝히고 구제를 요청하여 신고한다는 것이 피해자의 마지막 단계의 조치일 확률이 높다

는 활동가들의 말이 진실에 가깝고, 현실적이라고 본다.

가정폭력 방지 참여의무 대상인 경찰과 사회복지사뿐만 아니라 신고의무자인 의료원과 교육기관 종사자, 면사무소 소장 등은 업무 수행 과정에서 획득한 정보의 외부로 노출하는 것을 금지한다.⁵³⁾ 통계에서도 쉽게 볼 수 있듯이 가정폭력의 발생률이 매년 증가세를 보이고 있으며, 이는 그 만큼 대중이 가정에서 혹은 옆집에서 발생하는 폭력을 가정폭력이라고 인식하고 인지하여 법적 기관에 신고하는 등 민감한 반응을 보이고 있는 긍정적인 효과로 보인다. 신고를 함으로써 가정폭력의 피해자가 가장 먼저 경찰서 혹은 의료기관의 도움을 받을 수 있게 된다.

그러나 활동가들의 말에 의하면 대부분의 경우 피해자가 직접 신고하지 않는다는 것이다. 즉, 피해자가 직접 신고하는 것 보다 지인을 통해 들어오는 신고가 대다수라고 말한다. 그 이유는 가해자가 자기를 신고했다는 것을 알게 되면 피해자가 더욱 위협해지기 때문이며 피해자가 법적 기관 종사자들에게 신뢰하지 않는다는 것이다. 이는 현재 몽골 각 관계기관에 종사하고 있는 종사자들이 가정폭력 피해자에 대한 특수성을 모르는 동시에 신고자에 대한 비밀을 보장하지 않은 등 전문성이 부족하다는 것을 암시하고 있다.

“지금 피해자가 직접 신고하는 경우 드물지요. 왜냐하면 피해자가 무서워해요, 대부분의 경찰들이 가해자에게 말해버려요. 집사람이 신고했다고. 그러면 가해자가 다시 집에 돌아가서 피해자를 협박하기 때문에 직접 신고하지 못하고 이웃이나 뭐 다른 사람을 통해서 신고가 들어오는 경우가 많아요. 정말 극심한 상황이면 피해자가 직접 전화하고 막 살려달라고 소리 지르면서 신고가 들어오거든요. (활동가3)”

“전문성의 문제를 거의 매순간 겪지요. 경찰에 신고하면 경찰이 가족 내 문제라 신경 안 쓰고, 사회복지사에 가면 피해자의 사적 정보를 밖으로 노출시키는 등등. 이런 젠더 기반 폭력의 문제를 해결하기 위해 젠더에 대한 지식이 있는, 젠더감수성 있는 사람들을 써야 마땅한데, 그니까, 종사자들을 교육시켜 교육한 사람들을 써야 해요. (활동가3)”

53) 「가정폭력 방지에 대한 법」 제15조 1항

‘가정폭력·아동폭력 신고전화107번’ 혹은 ‘범죄신고전화102번’, 그리고 ‘구급전화 103번’ 등으로 신고하며, 피해자가 법적 기관에 신고하는 것은 자기가 국가 보호를 받을 수 있는 대상이라고 인식해서 신고한다고 보기 어렵다. 신고할 수밖에 없는 상황이 발생해도 자기가 직접 신고하다가 상황을 악화시키거나 혹은 경찰이 와서도 제대로 보호해 줄 수 있을지에 대한 걱정을 항상 품고 있다.

“사회복지사들이 정말 문제예요. 피해자에 대한 사적 정보를 가장 많이 노출시키는 분들이 사회복지사들이예요. 예를 들면, 동네 사회복지사가 성폭력 피해자에 대한 정보를 피해자가 다니는 학교 복지사에게 말하고, 그 분이 피해자의 단임 선생님에게 말하고, 선생님이 그 정보를 학생들에게 노출돼 결국 피해자가 그 학교를 계속 다닐 수 없어서 동네에서 이사 가고 그런 사건이 있었거든요.” 활동가3

참여의무 대상이나 신고의무 대상이 아닌데도 불구하고 대중들에게 가장 강하게 영향을 미치는 대상이 바로 언론매체이며, 동시에 가정폭력을 재현하고 재발생하는데도 영향을 미치면서 피해자에 대한 비밀을 밖으로 노출하는 것이 바로 언론매체이다.⁵⁴⁾

“기자들! 언론미디어가 대중들에게 크게 영향을 미치잖아요. 가정폭력이나 성폭력 사건이 발생하면 아무 필터없이 보도해 버리는데 뭐, ‘사위가 처갓집을 불 태워버렸다’, 뭐 ‘친부가 자녀를 이빨로 물어 잔인한 폭력을 가했다’ 등 어떤 사건을 그대로 보도하고, 그 사건 이후로 비슷한 사건이 잇따라 발생해요. 한 기사가 얼마나 영향을 미치는지 보이지요? 언론이 언론인들이 젠더감수성 아예 없고, 심지어 피해자의 사적 정보까지 공개하고, 사건을 피해자 탓으로 인해 발생한 것처럼 쓰는 경우도 많아요. (활동가2)”

“지난번에 부친이 자녀를 폭력한 사건이 일어났을 때, 자녀가 이렇게 폭력을 당하는데 어머니가 어디서 뭐하고 있었는지 등 가해자 보다 그 자녀 어머니의 잘못 때문에 자녀가 폭력을 당한 것처럼 썼어요. 그렇게 되면 그 밑에 달린 댓글이 다 어머니를 욕하고, 잘못을 어머니 탓으로 돌렸어요. 그러니까 언론인

54) 면접 내용: 활동가2, 활동가3, 활동가4, 활동가5

들이 좀 교육 받았으면 하고 받아야 돼요 (활동가3)”

언론매체 특히 방송국, 신문사, 인터넷신문사 등의 젠더감수성 없는 기사나 보도는 가정폭력을 재현하고 있다. 대부분의 경우 가정폭력의 신체적 피해를 강조하는 기사나 보도가 대중들에게 수없이 전달되며, 가정폭력이 오직 잔혹한 피해만을 의미하는 것처럼 이해시키게 만드는 동시에 그렇지 않은 피해를 초기 때 가시화 되는데 뒷이 된다. 문제가 이것만으로 끝나는 것이 아니다. 언론에서 피해자의 사적 정보를 외부로 노출하고, 피해자를 비난하는 등 피해자에게 이중 피해를 주는 동시에 가정폭력을 다시 사적인 공간으로 내보내는 악영향을 주고 있다. 언론매체와 언론인들이 가정폭력을 선정적으로 다루거나 피해자에게 피해를 입히지 않도록 교육하는 등 정책적 방안이 요구된다.

2. 참여의무기관 공무원 교육의 문제

대부분의 나라에서 가정폭력의 행위는 일상화, 피해는 일반화 되어 있었다가 여성 단체로 인해 사회의제화, 이어서 법제화로 발전되어 제도화되는 공통점이 있다. 몽골도 마찬가지이며 가정폭력에 대한 낮은 인식을 가진 사회에서 본 문제를 공론화하여 제도화하기 위하여 지속적으로 노력하고 있다. ‘낮은 사회적 인식’이란 그 정도로 본 문제를 모르고 당하거나, 알고 있어도 밖으로 알리지 못하거나, 알려도 계속 있어왔던 고정관념에 의해 감추게 만드는 태도를 의미한다. 때문에 본 문제 방지를 위한 법 집행자를 비롯한 관련 모든 이해관계자들의 전문성이 매우 중요하며, 자칫 잘못하면 생사가 달려 있는 문제인 만큼 전문성이 크게 요구되는 문제이다.

현재 가정폭력을 예방하고 지원하기 위하여 현장에서 활동하는 사람들은 바로 경찰과 사회복지사이다. 피해자가 자신이 가정폭력의 피해자라고 인지한 그 순간 혹은 자신이 목숨을 잃을 수도 있다고 생각한 그 순간에 누군가의 도움과 구제를 요청하는데 그 대상자가 바로 경찰이다. 동네 경찰이 그 동네 사회복지사와 협력하여 피해자의 피해 정도를 평가하고 피해자를 보호할 대상인지 여부를 판단하는데 그러한 판단에 의해 피해자가 보호소 입소 가능해진다. 그러나 가정폭력에 대하여, 가정폭력의 피해의 유형과 그 유형에 따른 특성, 또한 가정폭력의 악순환 등 가정폭력과 가정폭

력 피해에 대해 인식하지 못하는 사람들, 즉 이러한 교육훈련을 받지 못한 전문가들은 보호가 필요한 피해자인지를 제대로 평가할 수 없다. 따라서 무엇보다 우선 가정폭력 현장에서 가장 먼저 피해자가 접근하는 경찰과 사회복지사에 대한 보수교육이 요구된다.

“우리 나라에서 사회복지학이 새로운 학문이에요, 아마 사회주의 나라였기 때문에 그럴 수도 있는데, 그 때 당시 사회복지사라는 단어가 너무 다른 의미를 가지고 있었는데, 뭐 어떤 기관의 사회복지사라면 그 기관에서 근무하는 혹은 다니는 사람들의 사회화 과정을 도와주는 사람, 아니면 문화 활동을 그 기관에서 맡아서 하는 사람 등의 의미가 있어요. 오늘날의 사회복지사들도 그러한 마인드로 일하고 있고, 남의 비밀로 하고 싶은, 사적 일을 비밀로 보장해야 한다는 생각 없이 서로의 이야기꺼리로 만들어, 결국 비밀이 보장되지 못하고 밖으로 노출되고 있어요. 여기서 또 전문성의 문제가 제기되고 있지요? 그니까 가정폭력을 방지하기 위해 활동하는 모든 관련 인사들이 재교육을 해야 되고, 젠더 감수성을 가지는 것이 중요하다 (활동가5)”

“지방으로 교육하러 가면 공무원들도 젠더와 성별의 차이를 몰라요. 성평등이라고 하면 뭐 10명이 있으면 5명의 남자 5명의 여자이면 이것을 평등으로 이해하는 사람들이 많아요. 정부 행정부처에 있는 젠더 관한 업무 담당자 분들의 젠더와 성평등에 대한 지식이 그렇게 깊지가 않아요. (활동가1)”

“길거리에서 발생한 폭력을 방지하려고 노력하는데 왜 집에서 발생한 폭력을 방지하려고 노력하지 않는지, 클럽에서 누가 누구를 때렸으면 폭력을 가했다고 엄청나게 처벌돼요. 그런데 주기적으로 집에서 가하는 폭력이 왜 처벌되지도 않고 문제제기도 하지 않는냐고요. 여기서 우리가 이 문제 관련 공무원, 종사자들의 전문성에 대한 문제를 빠뜨린 거지요, 최소한 법 집행기관 종사자들. 얼마 전에 경찰이 가정폭력 가해자인 사건이 발생했어요. 가정폭력을 방지해야 하는 사람이 행위자였어요. 그러니까 우리는 대중은 물론이지만 그것보다 우선 가정폭력을 방지하기 위한 참여의무기관의 종사자들부터 교육시켜야 하고, 전문가답게 만들어야 돼요. (공무원3)”

“정말 가정폭력에 대한 기본도 모르는 사회복지들이 면이나 읍 단위에 있어

요. 신체적 폭력만을 봐주지 다른 피해유형에 대해 모르고, 우리가 그것보다 먼저 해야 할 일이 많다고 뭐 그렇게 대하는 사회복지사들이 있어요. 그리고 한 피해자의 말인데, 사실 가지 가족 내 폭력 상황을 상담하러 동네 사회복지사에게 갔는데, 거기가 상담할 수 있는 방도 따로 없었어요. 거기 있는 모든 사람이 내 이야기를 들을 수 있는데, 거기서 상담하려고 그랬다고요. 정말 가정폭력의 피해와 그 특수성 등을 모르고 있는 것 같고, 이러한 태도로 가정폭력이 초기 때 발견된다고 기대할 수 없지요. 이렇게 보면 우리가 공무원들부터 젠더평등, 젠더기반 폭력, 그 중 가정폭력 성폭력에 대한 교육을 시급히 실시해야 하는데 말이죠. (활동가3)”

그런데 여기서 종사자들에 대한 보수교육이 아예 없다는 것이 아니며 장단기간의 교육이 실시되지만 그 교육이 체계적이고, 정기적인 성격을 가진 교육이 아니라는 것이다. 가정폭력을 방지를 위하여 참여의무기관이 관련 행정부처와 경찰, 사회복지사이지만 가정폭력이 초기 신고에 영향을 끼친다. 교육기관, 의료기관, 면 읍 사무소 등 상급 공무원부터 1차적 행정기관 공무원까지 다 본 문제 해결에 참여·신고 의무를 가지고 있다.

“선거결과에 따라 공무원들이 거의 다 바뀌는데 우리가 돈 써서 교육을 해 놓으면 다음 정권 때 거의 다 없어요. 대다수가 새로운 사람이라서 다시 교육해야 되고, 그 사람들도 정권이 바뀌면 바뀔 거겠지요. 그러니까 보수교육이 지속적으로 실시돼야 되요. (공무원1)”

“가정폭력방지 법에서 피해자 보호를 위한 ‘가해자 자유 제한’에 조항이 있어요. 이는 가해자를 피해자 근처로 접근하거나 연락하는 것 등을 제한하는 그런 조항인데, 이 조항에 대해서 모르는 경찰 뭐 판사들도 있어요. 우리가 직접 법을 보여주면서 가해자 자유 제한 판결을 내리게 한 적도 있어요. (활동가4)”

그러나 종사자들의 위한 교육이 정기적으로 실시되지 않은데다가 한 가지 대상과 한 가지 지역을 중심으로 편중되고 있으며 특히 수도와 중부지역을 중심으로 실시되고 있어 종사자 교육이 체계적이지도, 통합적이지도 못함에 따라 피해자가 예방은커녕 보호도 지원도 받지 못하는 상황이 계속되고 있다. 따라서 가정폭력을 예방하고

피해자 보호와 지원체계에 있어 상급 공무원부터 1차 행정기관의 공무원, 다른 관련 특수 종사자들까지 통합적이고 체계적인 교육이 한번만으로 끝나지 않은 정기적인 보수교육이 실시되어야 한다. 이는 전문가들의 전문성을 제고하고 강화하는 것이 본 문제 해결에 있어 필수적인 요소이다.

그 이외 가정폭력의 대중들에게 가장 큰 영향을 미치는 언론매체 언론인들에 대한 교육도 정기적으로 실시될 필요가 있다. <젠더위원회>에서 자립적인 행정부처였을 때 주요 방송국, 신문사 기자들을 대상으로 젠더이해에 대한 교육을 실시한 바 있지만 이것도 정기적으로 이어지지 못했으며 언론인에 대한 교육도 요구되고 있다.

“언론인들이 피해자 사적 정보를 밖으로 노출하는 경우가 많아요, 피해자를 비난하는 식으로 기사를 써 피해자를 들어갈 데도 없게 만드는 경우도 많고요. 젠더위원회에서 기자들을 대상으로 해서 한번 교육을 실시한 적 있는데, 우리가 어떠한 행사 하게 되면 되도록 이쪽 관련 교육을 받은 기자를 찾아서 쓸려고 해요. 안 그러면 안 돼요. (활동가3)”

상기와 같이 가정폭력 참여의무 기관 종사자들 또한 대중에게 많은 영향을 미치는 언론인들까지 젠더기반 폭력, 특히 여성에 대한 폭력이라 이야기 되는 가정폭력, 성폭력 등의 문제를 예방 해결함에 있어 정기적이고 체계적인 보수교육이 더할 나위 없이 요구되고 있다.

3. 개선점

체계적이고 중립적인 기관을 통하여 다양하고 접근성이 높은 서비스가 개발되더라도 마지막 단계에서 종사자의 본 문제에 대한 인식과 지식이 낮아 전문성이 부족하면 제대로 작동하지 않는다. 전문성의 문제가 바로 앞에서 제시한 가정폭력 질적 관리와 직접 연관되지만 별도로 다루어야 하는 충분한 이유를 가지고 있다. 현재 <법무부>에서 경찰조직 내에서 다양한 교육을 실시하고 많은 노력을 기울이고 있지만 가정폭력은 경찰만 교육을 받아서 해결되는 문제가 아니며 각 분야, 각 단계에 근무하는 종사자들이 높은 전문성이 가질 필요가 있다.

따라서 종사자들의 전문성을 제고하기 위하여 우선 전문성 제고를 위한 관계자 보

수교육이 체계화해야 한다. 현재 가정폭력 예방과 피해자 보호 지원 시설 종사자들에 대한 교육은 정기적이라기보다 예산에 따라 1년 횟수가 정해지거나, 국제기구의 지원을 받아 실시되고 있다. 즉 이러한 교육이 정기적으로 단계적으로 실시되지 않고 일회성에 그치고 있다. 이를 위하여 기관 특성에 따라 종사자 전문성 제고를 위한 교육 프로그램이 개발되어야 한다. 또한 접근성을 고려하여 교육을 여러 방법을 통하여 실시해야 한다. 특히 지금까지 한계로 지적된 수도에서 떨어져 있는 지방까지 접근할 수 있도록 온라인 교육도 그 대안일 수 있다.

둘째, 사적 정보 보관 및 비밀 엄수에 대한 책임을 강화해야 한다. 피해자에 대한 정보와 사적 비밀이 얼마나 잘 보관되고 관리되는지가 피해자가 그 기관과 대상에게 갖는 신뢰와 직결되며 더구나 가정폭력의 가시화 부분과 연결된다. 「가정폭력 방지에 관한 법」 15조, 「증인 및 피해자 보호에 관한 법」 3조1항2에서 비밀 엄수에 대하여 이미 입법화 되어 있지만 경찰, 공공 기관내 사회복지사 등 가정폭력 방지에 참여 의무대상들을 비롯하여 언론인들이 피해자에 대한 사적 정보를 공개하는 일이 일반적 관행이며, 이에 대한 아무런 책임을 묻거나 법적 처벌을 하지 않은 경우가 대부분이다. 이를 위하여 피해자 개인 정보 자료 보관에 대한 규칙과 법조항을 개선해야 한다. 법에서는 개인의 사적 정보를 외부 노출을 금지하는 조항은 있지만 그 정보가 어디서 어떻게 언제까지 보관되는지에 대한 세부 내용은 없으며 자료 보관과 활용에 대한 일관된 규칙은 아직 없다. 앞으로 피해자와 가해자에 대한 사적 정보 노출을 방지하려면 이에 대한 개선 방안도 모색되어야 한다. 비밀 엄수 의무 위반자에 대한 처벌을 강화해야 한다. 대부분 현장에서 종들이 피해자와 가해자에 대한 정보와 비밀을 노출시키며, 특히 참여의무기관과 참여의무대상의 경우 또한 대중들에게 많은 영향을 미치는 언론매체 종사자들이 가정폭력 가해자와 피해자, 간접 피해자 등에 대한 사적 정보와 비밀이 노출시킬 경우 이에 대한 책임을 더욱 강화시켜야 한다.

제4절 정책 추진을 위한 기반 불안정

체제전환 이후 몽골 정부에서 1994년 카이로 국제인구개발회의, 1995년 베이징 제4차 세계여성회의 등 국제회의에 참석함으로써 각 회의에서 선포한 선언을 비준하여,

여성 인권에 대한 입장을 전세계적으로 알렸다. 그러나 <법무부>에서 실시한 연구에서 몽골 정부가 가입하고 비준한 인권에 관한 국제 협약이나 선언 등을 국내 집행중인 법률에 어느 정도 반영했는지에 대한 평가를 실시한 결과 3.9점 ‘중급’ 수준으로 나왔다(NomtEmch, 2012). 이는 정부에서 몽골 법제도를 개선할 필요가 있음을 명시하고 있다. 하지만 관련 법이 개선되는데 있어 개선에 대한 절실한 요구와 그 문제 해결에 대한 대중들의 강력한 요구가 있어야 가능하다.

1. 여성인권 관련 정책에 관한 정부의 책무성 부족

몽골의 정치제도는 내각제이며, 국회에 의해 총리가 선출되고 국무총리가 상당한 권력을 가진다. 국무총리는 정부를 총괄하고 내각을 조직하여 장관을 임명하고 행정을 전담한다. 즉, 대통령은 국민들의 상징인 반면 국무총리는 정부를 총괄하는 권력과 권한을 가지며 총리가 교체되면 정권이 교체되는 것이다. 그러나 최근 몽골에서 정권이 자주 교체되며 즉, 1990년 체제 전환되고 나서 1992년 첫 총선 이후 총 7번의 총선이 실시되었지만, 정권교체는 12번이나 일어났다. 일선 공무원들은 잦은 정권 교체로 인해 법제의 재개정과 정책 추진에서 여러 어려움이 나타나고 있다고 말한다.

“공무원 입장에서서는 우리 나라가 완전 선거 결과에 따라 좌우로 흔들려요. 어떤 사업이나 좋은 일을 시작해도 그게 끝까지 잘 시행되어 좋은 결과가 나올 거라고 기대할 수 없어서 사실 너무 힘들어요. 예를 들면, 오늘 제정된 법이 몇 년 후에 무효되어 폐지될 수도 있다는 것이지요. 그니까 오늘 시작한 사업이 일주일 후이면 아예 시행 취소 될 수도 있고, 오늘 제가 얼마나 좋은 사업이라고 공들여서 해도 그게 다음 정권 때 그대로 이어져 간다는 보장은 없는 거지요. (공무원3)”

“아쉬운 것은, 몽골에서 이제야 젠더 문제에 대한 관심도 높아지고 젠더정책을 제대로 추진할 수 있는 부처가 생겼다고 생각을 했었는데요. 이번 정부가 예산 감소하겠다고 독립적으로 있었던 젠더위원회를 그냥 한 부처의 실무단으로 만들어 버렸어요. (공무원2)”

사실 이런 문제는 오직 가정폭력 대응 정책이나 여성정책 추진에서만 발생하는 것이 아니고 전체 몽골의 정치적 기반 자체가 흔들흔들하는 것이지만, 여기서 핵심은 여성정책 추진이 정권의 변동으로부터 가장 예민한 영향을 받는 분야라는 것이다. 공무원2가 말하고 있는 <젠더위원회>의 폐지가 대표적인 사례이다. <젠더위원회>는 2005년 국무총리 직속 기관으로 신설된 위원회로, 「젠더평등법」과 ‘젠더 평등을 위한 국가 프로그램’, ‘가정폭력 방지를 위한 국가 프로그램’ 등 젠더정책에 관한 법 집행 및 정책 실행 업무를 주로 맡아 왔다. 그런데 2014년 11월 내각회의가 전면 사퇴하고 ‘혁신정부’라는 이름의 새 내각회의가 출범하면서 폐지되었다.

‘혁신정부’는 내각회의 재구성 명목으로 <젠더위원회>를 폐지하고 <인구개발사회복지부> 산하 실무단으로 축소하였다. 국무총리 직속의 성주류화(gender mainstreaming) 기관이었던 조직이 일개 행정부처의 소규모 실무단으로 격하된 것이다. 정부 예산을 축소한다는 미명하에 여성정책을 일관되게 수행할 총괄부서를 아무런 고민없이 폐지할 수 있었다는 것은 몽골에서 여성과 젠더평등의 문제를 해결하려는 의지가 정치인들 사이에 매우 부족하다는 것을 보여 준다. 독립 위원회였을 때도 충분한 예산이 배정되지 않아 재정부족의 문제를 겪었던 <젠더위원회>는 실무단으로 축소되면서 더욱 그 힘을 발휘하지 못하게 되었다. 예산 부족 문제뿐 아니라, 단 하나의 소규모 실무단 차원에서 한 나라의 젠더정책을 전면 추진한다는 것은 거의 불가능하고 전국적으로 정책을 추진할 수도 없으므로 몽골에서는 앞으로 여성정책과 젠더불평등 문제의 해결이 더욱 더더질 우려가 있다.

새로운 국무총리가 새로운 내각을 조직하여 정부가 출범할 때 마다 조직 개편이 이루어지고 그에 따라 장관을 비롯하여 거의 전체 공무원이 교체된다 해도 과언이 아닌 상황에서, 가장 불안정하게 되는 것이 여성정책의 추진 기반인 것이다. 현재 법제 상 가정폭력 예방 및 피해자 지원 정책의 담당 부처로 되어 있는 <인구개발사회복지부>도 여러 번의 조직 개편을 겪었다. 인구통계노동부, 사회복지노동부, 보건복지부 등 다양한 명칭으로 불리면서 총괄하는 업무도 여러 번 달라져 왔고, ‘혁신정부’ 직전의 총선으로 구성된 2012년 정부 때부터 <인구개발사회복지부>으로 편제된 것이다. 그 만큼 소관 업무가 정확하고 안정적으로 인식되어 있지 않아, 가정폭력 관련 업무에 대해 실질적으로 손을 놓고 있는 상태인데도 아무런 문제제기를 받지 않고 있다.

‘혁신정부’는 〈젠더위원회〉 폐지뿐 아니라 다른 정책에 있어서도 가정폭력 대응 정책을 후퇴시켰다. 범죄 관련 증인 및 피해자를 보호하기 위한 기관인 〈집달리청〉을 폐쇄하기 위해서 「증인 및 피해자 보호에 관한 법」을 무효화하는 법안까지 국회에 상정하였다가, 인권활동을 하는 비정부기관들이 서명운동을 벌여 반대한 결과 폐지에 실패하였다. 〈집달리청〉이 가정폭력 피해자만을 위한 기관은 아니었지만, 가정폭력 재판의 증인이나 피해자를 보호하는데도 중요하게 역할을 했던 기관이라는 점에서 〈집달리청〉의 폐지 시도는 예산 절감과 조직 축소라는 목표 하에 가정폭력 대응 정책을 후퇴시키려고 했던 또 하나의 사례라고 할 수 있다.

몽골 정부는 앞에서 살펴보았듯이 여성 인권을 위한 국제 문서에 비준했지만, 그에 따른 정부 측의 책임을 지지 않고 있다. 정권이 교체될 때마다 행정조직이 이합집산되며 이에 따른 부처 내 움직임이 정책 실행의 성과와 공무원들 업무 수행에 직접적인 영향을 미치고 업무 효율성을 떨어뜨릴 뿐 아니라, 무엇보다 여성 인권 관련 정책이 가장 취약한 위치에 놓여 있기 때문이다. 국제문서의 비준 이후 각 문서에 맞도록 법제를 개선하고 그에 따른 정책 수립, 정책 수행 등을 관리하며, 여성 정책 추진에 필요한 예산을 배정하는 것이 정부에서 해야 할 기본적인면서 주요한 역할이다(유엔, 2010). 그러나 안타깝게도 현재 몽골에서는 이러한 정부의 책무가 잘 이루어지지 않고 있다.

2. 정책 수행을 위한 예산 배정 미비

몽골에서 가정폭력 방지에 대한 예산은 확대되기 보다는 매년 축소되고 있다. 실제로 가정폭력 예방과 피해자 보호를 위한 지원 서비스 대부분이 비정부기관과 국제기구 지원에 의해 이루어지고 있는 실정이다. 이러한 상황에 대해 시민단체들은 예산이 없다는 것이 정책을 실행하지 않는 핑계가 되어서는 안 되며 필요한 사업을 위한 예산을 적극적으로 확보하라고 문제제기 해 왔다. 정부가 복지예산을 노인복지, 장애인복지 등 계속 있어 왔던 분야에만 집중하고, 새로 부각되는 사회문제를 해결하기 위한 예산을 확보하기 위해서는 노력을 하지 않는 것이 문제라는 것이다(Enkhjargal, D 외, 2007). 예산 미배정의 문제에 대해서는 연구 참여자 공무원들도 심각성을 지적하고 있다.

“법적 책임에 따르면 본 국가프로그램 실행과 정책 추진 의무, 감독하고 평가하는 주무기관이 바로 우리 젠더위원회가 맞아요. 그런데 예산을 배정해 주지 않은 것이 문제였어요. 2012년에 마지막으로 국가프로그램 실행 활동 및 업무보고서를 발간하고, 그 이후로는 예산이 없어서 시행 과정이 멈추게 됐어요. (공무원2)”

“우리 나라가 가정폭력을 방지하기 위해 노력하냐고 물으면 한다고 답할 수 있어요. 문제는 법을 제정하고 국가프로그램을 수립하고 전국적으로 실행하기로 선포하고 다 했지만 항상 예산이 없어요. 실행 관련 예산을 배정해 주지 않고, 돈 없이 정책을 수립한 거예요. ‘가정폭력 방지를 위한 국가프로그램’도 마찬가지로 충분한 예산 없이 거의 10년 되어 왔던 거지요. (공무원3)”

정부가 여성인권과 여성의 대한 폭력 문제를 해결하기 위해 입법과 정책 수립을 하지만 그 정책을 실행하기 위해 요구되는 예산을 배정하지 않는다는 것은, 정부가 “여성 인권 옹호”를 문서적으로 표방하지만 실제 그 법과 정책이 제대로 집행되지 못하는 원인이 되고 있다. 몽골 정부는 경제적으로 이익이 없는 사업과 정책에 대한 예산을 거의 배정하지 않고 있으며, 이를 볼 때 몽골 정부는 인권 문제에 깊은 관심이 없다는 것이 분명해 보인다.

문제는 가정폭력에 대응하기 위한 법집행과 개선, 정책 수립과 정책 실행에 대한 모든 일이 “예산이 없어서”, “예산이 배정되지 않아서”라는 말 하나로 성과를 얻지 못하는 상황인데, 심지어 이러한 현상에 반대하여 가정폭력 문제 해결을 촉구하는 목소리를 내는 대중적 움직임도 없다는 것이다.

3. 가정폭력에 대한 대중적 인식 부족

가정폭력 방지법이 제정된 후 10여년의 기간 동안 가정폭력이란 현상이 법으로 해결되어야 할 사회문제임을 명확하게 정의해 주는 성과는 얻었지만, 2장에서 살펴보았듯이 아직 가정폭력과 「가정폭력 방지에 관한 법」에 대한 대중의 인식 정도는 크게 높지가 않다(폭력방지센터 · The Advocates for Human Rights, 2014). 가정폭력 대응 정책의 후퇴에 대한 사회적 저항이 없는 것은 이러한 이유에서이다.

기본적으로 몽골에서는 가정폭력에 대한 법과 법집행, 가정폭력 대응 사회서비스에 대한 홍보와 정보 접근성은 매우 미비하다. 법제화의 힘이 대중의 인식을 향상시키고 대중의 높은 인식이 법제도의 품질과 집행을 향상시킬 수 있으므로 이 둘은 상호 영향을 준다고 볼 수 있지만, 현재 몽골 사회의 낮은 인식 정도는 이미 만들어진 법제와 정책 추진을 국민에게 널리 알리고 문제의식을 확산시키려는 정부의 노력이 부족했음을 보여준다.

언론에 보도되는 가정폭력 사건은 극심한 형태의 범죄로 가해자가 형사처벌을 받는 경우에 국한되어 있는데, 몽골의 일반 국민들은 이러한 언론 보도를 통해서 가정폭력에 대한 인식을 형성하게 된다. 그런데 대부분의 언론보도는 가정폭력을 “가정폭력”이 아니라 좀 더 불행한 살인 범죄 정도로 다루고 있다. 여기에는 법제상의 미비점이 관련되어 있는데, 예컨대 「가정폭력 방지에 관한 법」에서는 가정폭력의 정의가 명확하게 되어 있지만, 가정폭력을 저지른 사람이 받는 처벌을 보면 살인사건일 경우 「형사법」으로 처벌되고, 살인까지 이르지 않았을 경우에는 「행정법」에 따라 ‘다른 사람에게 불편을 끼친 행동’으로 규정되어 이에 상응한 행정적 처분을 받게 된다. 이러한 조항에 따라 언론 보도가 이루어지기 때문에 몽골의 일반 국민들이 「가정폭력 방지에 관한 법」이란 법이 있다는 것조차 모르는 것은 거의 당연한 일이다. 실제로 가정폭력을 방지하고 문제를 해결하는 데 동 법이 적용되지 않기 때문이다. 정부에서도 이러한 법체계의 문제점이 개선될 필요가 있다는 것을 인지하여, 2009년에는 <법무부>가 「가정폭력 방지에 관한 법」 법개정 임시위원회를 세우고 임시위원회 위원으로 여성법률가협회와 폭력방지센터 등 시민단체의 대표들도 참여하여 법개정안을 작성하여 국회에 제출했다. 그러나 이 개정안은 본 연구를 위한 면접이 실시될 때까지도 처리되지 않은 채 국회에 계류되어 있었다.⁵⁵⁾

“「가정폭력 방지에 관한 법」 개정안이 지금 몇 년째인데 아직까지 통과되지 못하고 있어요. 법 개정도 못 하고 있는데 예산 확대커녕 예산 배정에 대해서도 할 말이 없지요. 헌법에서 국가에서 국민의 안전을 보장한다는 내용이 있는데, 가정폭력으로 인해 많은 사람들이 피해를 당하고 심지어 목숨까지 잃고 하는데, 이런 식으로 법개정도 통과되지 않아 가정폭력에 대한 문제가 관심

55) 가령, “「가정폭력 방지에 관한 법」 개정안 통과(Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль батлагдлаа) <http://www.legalinfo.mn/details/580> (2016년 5월 20일 기사)”

밖에 버려져 있다는 거겠지요. 법 개정은 우리가 아니고, 저기 국회의원들이 해결할 수 있는 일이잖아요. (공무원3)”

가정폭력에 대한 대중적 인식을 향상시키기 위한 법개정안조차 그토록 오랫동안 통과되지 못하는 동안에 가정폭력 사건에 대한 몽골 언론의 편향된 보도 관행이 계속 지속되었고, 이로 인해 여성에 대한 폭력과 여성 인권 침해 문제는 여전히 몽골 국민의 관심 밖에 버려져 있다. 가정폭력 사건이 일어나더라도 극심한 사건에만 대중적 분노가 잠시 불타올랐다가 그 이상 정부에게 그 책임을 묻는 수준으로 넘어오지 못하고 있는 것은 이러한 이유에서이다.

4. 개선점

앞의 논의를 정리하면, 몽골에서는 가정폭력뿐만 아니라 여성 인권 보장 전체에 대한 정치적·제도적 밑바탕 자체가 불안정하기 때문에 내각의 간소화든 예산 절감이든 그 무엇에 대해서도 가정폭력 분야가 쉽게 그 대상으로 지목되고 있고, 일반 국민들 사이에 가정폭력 문제를 우선적으로 해결되어야 한다는 대중적 인식도 별로 없다. 관련 기관의 폐지, 예산 축소 등이 일어나도 아무런 사회적 저항이 없는 것은 이러한 이유 때문이다.

몽골 「헌법」 19조 1항에 따르면 국가는 국민이 인권, 권리 및 자유를 누릴 수 있도록 경제적, 사회적, 법적 안정 및 기타 안정을 책임 지어 인권과 자유 침해 방지, 침해된 권리를 보상할 의무가 있다. 가정폭력은 인권을 침해한 행위로써, 정부에서 법제 마련 등 노력하고 있으나 아직 정책 추진에 있어 그 기반이 튼튼하게 만들어졌다고 볼 수는 없다. 이에 가정폭력을 여성폭력의 일환으로 위치지어서, 가정폭력을 비롯한 젠더기반폭력 방지에 관한 정책이 원활하게 시행될 수 있도록 적절한 개선 방안을 강구할 필요가 있다.

첫째, 여성인권에 대한 정책들이 문서 수준을 넘어야 한다. 이를 위하여 여성정책 추진에 있어 실질적인 효과를 발휘할 수 있도록 여성인권 관련 업무를 담당하는 행정 부서의 설치가 필요하다. 몽골은 여성 문제에 관심을 가져 여성정책, 젠더정책을 담당하는 행정 기관으로 〈젠더위원회〉를 설치한 역사가 있었으나 2015년에 폐지되었

다. 면접 참여자들은 이것이 젠더정책 추진에 있어 후퇴한 일이라고 입을 모아 지적하고 있었다. 따라서 무엇보다 〈젠더위원회〉의 부활이 필요하다고 생각한다. 현재 실무단으로 축소된 〈젠더위원회〉를 독립적인 중앙행정기관으로 재설치하여 여성에 대한 폭력 문제에 대응해야 할 뿐 아니라, 앞으로 성희롱 성추행 등 아직 몽골 사회에서 이슈화되지 않은 많은 문제의 해결을 위한 정책을 추진하도록 해야 할 것이다. 이를 위해 〈젠더위원회〉의 운영 제도와 기관의 권력, 독립성이 더욱 강화되어야 하고 업무 범위도 확대되어야 한다. 다른 중앙행정기관과의 연계성을 제고하고 협력을 강화하며, 예산을 충분히 확보할 수 있는 방안도 모색해야 한다. 2015년 9월에 유엔은 지속가능한 개발 목표로, 2030년까지 이행할 17개의 목표를 제시했는데, 그 중 하나가 젠더평등에 대한 목표였다. 국제사회가 젠더불평등에 대해 높은 관심을 갖고 해결하려는 시점이니 만큼, 〈젠더위원회〉를 독립적인 기관으로 재설치할 명분은 충분하다고 생각한다.

둘째, 가정폭력에 대한 대중적 인식을 높이고 사회적 합의를 구축하기 위하여, 정보 접근성을 증대시키고 자료화를 활발하게 시도할 필요가 있다. 정책 추진과 새 정책 도입에 있어 여러 문제점들에 대한 내실 있는 연구와 평가가 뒷받침되어야 하며, 이 결과를 반영하여 문제점을 개선하고 보완하는데 힘써야 한다. 그런데 내실 있는 연구의 밑바탕이 바로 기본적인 데이터이다. 여성폭력의 일환으로서 가정폭력을 방지하고 감소시킬 수 있는 정책을 수립하기 위해 우선 몽골에서 발생하는 가정폭력의 특징과 가정폭력을 증가시키는 원인 등에 대한 깊이 있는 분석이 이루어져야 할 것이다. 이를 위하여 우선 가정폭력에 대한 통계 정보 수집의 정확성을 개선해야 한다. 현재 몽골에서는 가정폭력 사건에 대한 통계 정보 수집이 실시되고 있기는 하지만 자료 정확도가 떨어져 있다는 사실이 면접을 통해 확인되었다. 가정폭력 사건 통계 정보 수집이 일정하게 체계화된 규칙에 따라 이루어지지 않고 경찰 개인에 판단에 따라 수집되고 있다고 한다. 처음으로 통계 정보를 수집하게 된 계기가 폭력방지센터에서 〈경찰청〉과 협력관계를 맺어 범죄사건 중에서 가정폭력 관련 사건을 분리하여 수집하기로 한 것이었다고 한다. 가정폭력에 대한 통계 정보를 수집하는데 있어 그 정확성을 개선할 필요가 있다. 이를 위하여 기존의 경찰 판단에 의해 가정폭력 사건 여부가 결정되는 방식을 피하고 그 범위와 유형을 정확하고 분명하게 정할 수 있도록 기준을 마련해야 한다.

또한 관련 행정 부서 소속 연구기관을 설치해야 한다. 오늘날까지 가정폭력 관련하여 실시된 연구 대부분이 비정부기관들이 국제기구 지원을 받아 실시한 연구들이 차지하고 있으며, 나머지는 <젠더위원회> 혹은 <인구개발사회복지부> 등이 국제기구와 공동으로 실시한 연구들이다. 이렇게 실시된 연구의 한계점은 바로 가정폭력의 실태와 가정폭력 관련 법집행의 문제점이라는 제한된 주제들로만 진행되는 것뿐만 아니라 해당 국제기구의 정해진 형식에 맞추어져 실시된다는 점이라고 할 수 있다. 이에 상기 연구들을 통해 몽골에서 발생하는 가정폭력의 몽골식 특징과 폭력을 증가시키는 요소에 대한 분석이 이루어지지 않았을 뿐더러 현재 추진 중인 정책에 대한 평가, 그 장단점과 보완·개선되어야 할 부분들에 대한 실질적인 연구가 거의 이루어지지 않았다. 이를 해결할 수 있는 개선 방안은 바로 행정부서 소속 연구 기관을 별도로 신설하는 것으로 판단되며 그렇게 할 필요성이 충분히 있다고 본다. 다시 말하면 정부에서 실행하는 국가 프로그램과 각종 정책 관련 자료가 내부용 업무보고서 수준이며, 이러한 자료가 다면적으로 분석되어, 일반 사람 누구나 공유받을 수 있도록 데이터를 생성하는 연구기관 반드시 설치되어야 한다. 그렇게 할 경우 가장 먼저 정부에서 실행한 사업에 대한 자료가 일반인들에게 공개되고, 학생, 대학원생, 연구자 등 정보가 필요한 누구나 접근할 수 있는 공론된 자료가 만들어질 수 있다. 따라서 정부 산하 기관으로써 연구기관이 일반 사람들이 접근할 수 없는 정부 내부 정보와 업무 보고서를 심도 깊게 분석하여 누구나 접근할 수 있는 자료로 생산하는, 또는 자료 수요를 제공할 수 있는 연구기관이 반드시 설립되어야 한다. 이는 가정폭력의 몽골식 특징과 원인 그에 맞는 대응정책 및 해결책을 찾아 정책 수립에 반영하여 내실있는 대응제도 수립하는데 자문할 수 있는 의미있는 기관이 될 것이다.

제5절 소결

본 장에서 현재 추진 중인 가정폭력의 예방 정책과 피해자 지원 정책의 한계점에 대해 논의하였으며 앞으로 내실있는 예방과 피해자 지원 정책을 추진하기 위한 개선점도 제시해 보았다. 전체 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 치안 및 의료체계의 특수성에 의해 사전 예방과 사후 장기간 지원이 불가능

하다. 가정폭력 예방과 피해자를 보호 지원하기 위한 정책이 경찰기관과 의료기관을 중심으로 추진되고 있다. 이는 가정폭력의 피해를 한 가지 유형, 즉 신체적이고 가시적인 피해만으로 한정하고, 거기에만 집중하고 있다. 치안 및 의료체계의 특수성 때문에 피해자가 생기기 이전에 예방 정책 추진이 어려우며, 가해자로부터의 분리 이후 피해자에 대한 장기적인 지원도 할 수 없어 가정폭력을 일시적이고 일회적인 잔인한 신체적 폭력으로만 정의하고 강화한다. 이는 가정폭력이 복합적인 원인으로 인해 발생하는 문제이고, 한 가지 측면에서 추진되면 편중된 정책을 추진하여 문제가 해결되지 않다는 것을 명시한다. 복합적인 원인이 존재하는 만큼 여러 측면에서 접근할 필요가 있으며 통합적인 예방과 피해자 지원을 위해 가정폭력 방지 참여의무기관의 역할과 범위가 확대되어야 한다. 피해자에 대한 장·단기간의 서비스를 내실있게 제공하고 지원하기 위하여 참여의무기관으로서 <인구개발사회복지부>의 역할이 활성화되어야 하고, 또한 사전 예방교육을 실시하기 위한 <교육부>, 가정폭력의 초기 가시화와 의료서비스 제공을 위해 <보건부> 등 다양한 중앙행정기관들이 가정폭력 방지를 위한 참여의무기관으로 규정되어야 한다.

둘째, 가정폭력 예방과 피해자 지원 서비스에 대한 접근성이 부족하다. 가정폭력의 문제가 처음 공론화된 시기부터 현재까지 가정폭력을 예방하고 피해자를 지원하는 서비스를 제공해 온 기관이 폭력방지센터인데, 이것은 실질적인 가정폭력 대응 기관으로서 유일할 뿐 아니라 소규모의 비정부기관이다. 지원 서비스의 다양화와 시설의 확대가 국가 정책적으로 이루어지지 못했으며, 정부가 지원 서비스와 시설의 전국적 확대에 관심을 갖기 시작한 것은 2014년부터이다. 현재 가정폭력 피해자를 지원하는 시설은 보호소와 원스톱 서비스 지원센터이며, 시설 내에서 법상담 서비스, 심리상담 서비스, 등을 제공하고 있다. 하지만 ‘넓은 땅 적은 인구’ 특징을 가지고 있는 몽골에서 지리적 면에서 양적 접근의 문제는 물론 일반 국민들의 가정폭력에 대한 인식 제고를 위한 사업, 피해자 보호 시설 품질, 피해자에게 제공하는 서비스 종류, 거기서 종사하는 종사자들 전문성 등 질적 문제도 제기되고 있다. 일반 국민도 피해자도 고민없이 보다 쉽게 서비스를 접근할 수 있도록 가정폭력 예방과 피해자 지원 서비스의 양적·질적 개선이 반드시 개선될 필요가 있다. 양적 접근성을 제고하기 위하여 국가 차원에서의 지원이 필요하며, 정부 조직이 직접 서비스의 양적 측면을 관리할 필요가 있다. 여기서 시설 설치 필요도에 대한 연구를 바탕으로 설치 순위를 정하여

단계적으로 양적 확대를 진행해야 한다. 한편 질적 접근성에 있어서 우선 통합적인 지원을 위하여 사전 예방, 사후 지원, 그에 따른 정책 감독과 평가가 정기적으로 실시되고, 그 결과가 정책 품질을 제고하는데 반영되고 문제점이 보완되도록 제도화되어야 한다. 예방교육이 개발되고 실시되어야 하며, 현재 추진 중인 예방 활동을 그 대상자의 특성과 연령에 맞도록 다양화할 필요가 있다. 피해자 지원의 경우 단기간의 일시적인 서비스 제공에서 장기적이고 내실있는 효과적인 서비스 제공으로 전환되어야 한다. 피해자가 다시 폭력 가정으로 들어가지 않도록 자립을 지원하고 문제 해결 역량을 길러주는 것이 정책의 목적이 되어야 할 것이며, 다양한 서비스의 품질을 관리하기 위한 정기적인 감독과 평가가 빠르게 제도화되어야 한다.

셋째, 종사자와 관계자들의 전문성이 부족하다. 질적 접근성의 문제의 일환으로 볼 수도 있는 문제지만 가정폭력과 여성폭력을 방지하는 데에 매우 중요하고, 정책의 효과와 직결되는 문제이기 때문에 별도로 다루었다. 참여의무기관 공무원을 비롯하여 각 시설에서 종사하는 경찰, 사회복지사, 의료원, 그리고 대중에게 가장 많은 영향을 주는 언론인 등 모두에서 전문성이 대체적으로 떨어져 있다. 여기서 집중적으로 피해자에 대한 비밀 보장의 문제가 가장 심각하다. 공무원이든 언론이든 피해자에 대한 정보를 쉽게 외부로 노출시키며, 이는 이제야 겨우 사회적으로 가시화되고 공론화되고 있는 문제를 다시 사적인 가정 내 문제로 보낼 수 있는 위험성을 가지고 있다. 가정폭력을 부부간의 문제로 쉽게 일반화시키는, 즉 가정폭력에 대한 인식이 낮은 사회일수록 피해자가 매우 심각한 폭력을 당하고 나서야 법적 기관에 구제 요청을 시도하게 되므로, 종사자들의 전문성 없는 행동은 피해자의 생사와 직결될 수 있는 심각한 문제이다. 이를 개선하기 위한 제언을 제시하면, 각 해당분야에서 종사하고 있는 종사자들의 가정폭력 관련 전문성을 제고하기 위한 보수교육이 개발되어야 한다. 각기 다른 분야에서 종사하지만 같은 목적을 달성할 수 있도록 또한 초급에서 고급으로 단계적으로 일관성 있게 시행될 수 있도록, 교육이 특별히 개발되어야 한다. 그리고 교육이 정기적으로 실행될 수 있도록 온라인 혹은 오프라인 형식을 겸하여, 교육진행에 있어 가장 많이 직면하는 문제인 지리적 접근성의 문제를 극복해야 한다.

넷째, 정책 추진을 위한 기반이 불안정하다. 이는 앞에서 제시한 세 가지 문제의 기반으로 깔려 있는 문제이며, 즉, 몽골 정부는 아직 가정폭력 대응을 포함한 다양한 여성정책을 추진하기 위한 기반을 갖추지 못하고 있다. 정치적으로 잦은 정권 교체에

따른 내각의 재조직화가 법집행과 정책 추진에 있어 여러모로 악영향을 미치고, 정책 실행의 효과를 떨어뜨리고 있으며, 이로 인해 여성인권 보장을 위한 정부의 책무성이 실현되지 못하고 있다. 여성 인권 정책이 정권 변동의 영향을 쉽게 받으며 행정조직 간소화와 예산 축소 등으로 관련 부서가 폐지되고, 추진 중인 정책이 예산 미배정으로 시행이 절감된다. 법제의 힘이 대중의 인식을 제고하고, 대중의 높은 인식이 법제의 품질을 개선하므로 상호 영향을 미치는 요소들이지만 법과 법집행에 대한 정보와 홍보가 매우 미비하기 때문에 문제 해결을 위한 대중의 목소리가 낮은 편이다. 이런 점을 개선하기 위한 제언을 제시해 보면, 여성정책 추진 기반의 안정화와 여성폭력방지 정책 추진체계 관련 업무를 총괄하여 전담 시행하는 행정조직이 필요하며, 그 역할과 범위가 확대·강화 되어야 한다. 여성폭력 방지 정책을 체계적으로 추진하기 위하여 여성폭력 관련 기초자료가 수집되고 데이터 관리가 활성화될 필요가 있다.

제5장 결론

제1절 연구 결과

본 연구는 몽골의 가정폭력 대응제도가 가정폭력을 사전에 예방하고, 사후에 피해를 보호하고 지원하는데 과연 효과적일까라는 문제의식을 바탕으로 현재 추진 중인 가정폭력 예방과 피해자 지원 정책을 페미니스트 관점에서 검토하였다. 연구 내용과 결과를 요약하면 다음과 같다.

가정폭력의 문제가 몽골 사회에서 처음 사회문제로 제기된 것은 몽골에서 '90년대 혁명'이라 불리는 체제전환 이후부터이다. 1989년부터 시작한 민주화 운동의 바람이 젊은이들의 단식 운동으로 이어지면서 1990년에 70년만에 몽골이 사회주의 체제에서 민주주의 체제로 정치 체제를 전환하면서, 동시에 계획경제 체제부터 시장경제 체제로 경제 체제도 전환되었다. 이런 갑작스러운 정치·경제 체제전환에 따라 우선 구 소련의 보조금이 전면 중단되었고, 화폐가치하락으로 인한 인플레이션 증가, 식품 부족, 국영 기업의 민영화 등 많은 혼란이 일어났으며, 집단 해고, 빈곤 등 다양한 사회문제가 발생했다. 보건복지 예산이 크게 감축되어 가장 먼저 여성에 대한 보건복지 서비스 지원이 취약해졌으며 실직, 빈곤 등 문제에 따라 알코올 중독 문제가 특히 남성들 사이에서 심화되고, 범죄율이 눈에 띄게 증가했다.

이와 같이 정치 경제 체제가 동시에 전환됨으로써 여러 사회문제를 초래했지만 시민이 자발적으로 단합하고, 자유롭게 의견을 표현할 수 있는 사회적 기반, 즉 시민사회가 발전할 수 있었다. 1990년대 초에 몽골 사회에 처음으로 인권중심의 시민단체들이 설립되었으며, 여성 인권 단체들도 등장했는데 대표적인 조직이 바로 폭력방지센터이다. 폭력방지센터는 당시 사회 혼란에 따른 여러 문제의 피해자가 대부분 여성이라는 문제를 제기했으며, 여성의 인권이 가정에서 가장 많이 침해되고 있다고 목소리를 높였다. 그러면서 가정 안에서 여성이 피해자가 되는 가정폭력에 대해 사회 문제로서 접근해야 한다고 주장하였다.

이전에도 몽골 국민들은 가정 안에서 일어나는 폭력이 있다는 것을 알고 있었고,

도덕적으로 나쁜 문제라고 보아 공개적으로 처벌까지 했지만, 그것을 꼭 집어 가정폭력이라고 명명하고 여성문제로 언어화했을 때는 ‘없던 일을 일부러 만들고 있다’, ‘폭력이란 나쁜 단어를 몽골어에 유입시켰다’ 등 반발이 심했다. 그리하여 1995년, 폭력방지센터는 ‘누구나 알지만 누구도 입 밖으로 말하지 않는’ 가정폭력 문제의 실재를 증명하기 위하여 몽골 최초의 가정폭력 실태조사를 실시했으며, 3년 뒤인 1998년에 한 번 더 실시했다. 조사 결과, 어떤 유형의 폭력이든 당한 경험이 있는 여성이 몽골 여성 3명 중 1명 나타났고, 10명 중 1 명이 남편으로부터 신체적 폭력을 당하고 있었으며, 피해 여성들의 연령도 18세~49세로 넓게 나와 본 문제의 심각성을 보여주면서 몽골 사회에 가정폭력이 만연되어 있다는 것을 증명했다. 이런 실태조사 결과는 폭력방지센터가 이끈 가정폭력 반대 운동이 가정폭력 방지를 위한 법 제정 운동으로 이어질 수 있는 계기가 되었다. 법 제정을 위한 운동은 무엇보다 우선 사회적 합의를 구축하기 위하여, 특히 사법기관과 국회의원들을 설득하기 위하여 크고 작은 회의, 세미나, 포럼, 대회 등을 개최하고, 토론회 발표자료들을 모아 기초자료를 발간하는 등 여러 각도로 활발한 활동을 벌였다.

당시 발표된 자료에서 다루어진 주 내용은 가정폭력의 피해가 얼마나 심한지, 얼마나 나쁜 영향이 많은지 또한 그러한 폭력 현상의 주원인 무엇인지를 설명하고 강조하는 것이었다. 본 연구에서 당시의 발표 자료를 분석해 보았을 때 흥미로운 결과가 나왔다. 우선 가정폭력의 원인에 대해서 체제전환의 혼란과 연관시켜 가해자가 알코올에 중독되어 술버릇 때문에 폭력을 가한다거나, 가해 남성이 해고당해서 불안한 마음을 가정에서 폭력으로 풀고 있다 등등으로 설명하여 실직, 빈곤, 알코올 등을 가정폭력의 주원인으로 보고 있었다. 가정폭력 피해 그 자체에 대해서는, 매우 잔인하고 혹독한 신체적 폭력을 강조하는데, 특이한 것은 가정폭력의 피해자로서 그러한 폭력을 당한 여성들을 직접 지목하지 않고, 가정폭력을 목격한 혹은 영향을 받은 다른 가족 구성원들을 피해자로 정의하고 있었다는 점이다. 가정폭력이 사회문제인 이유에 대해서도 가정폭력을 이혼율을 증가시키는 주요 요소로 보고, 부부가 이혼함에 따라 부랑아 증가, 미성년자 매춘 현상 증가, 미성년자 범죄율 증가 등이 일어나 사회에 엄청난 악영향을 미친다는 식으로 설명하였다. 문제는 이렇게 폭력을 직접 당한 사람이 폭력의 ‘피해자’로 규정되지 않고, 그 폭력의 간접적 영향을 받은 사람들을 가정폭력의 피해자로 정의됨으로써 가정폭력을 직접 당한 ‘여성’과 그 여성이 받은 ‘피해’가

사회적 관심사에서 오히려 멀어지게 되었다는 것이다.

꾸준히 이루어진 제정 운동의 결과, 2004년 「가정폭력 방지에 관한 법」이 제정되어 2005년부터 시행되기 시작했다. 2007년에는 본 법 집행을 활성화하기 위하여 ‘가정폭력 방지를 위한 국가프로그램’이 수립되었으며, 가정폭력 예방정책과 피해자 지원 정책이 본 법과 국가프로그램에 근거하여 추진되고 있다. 「가정폭력 방지에 관한 법」은 피해자의 인권을 보호하여 가정폭력을 방지한다는 것을 목적으로 삼아, 이를 위한 각 정부기관 및 비정부기관, 개인 및 민간기업 등의 참여 의무와 권리를 정의하고, 이와 관련된 관계를 조정하는 것에 주안점을 두고 있다. 즉 가정폭력 방지를 위한 참여 의무대상기관의 권리와 의무, 역할을 규정하는 것이 법의 주된 내용이다. 이 법에 규정된 바에 따르면 가정폭력의 예방과 피해자 보호, 가해자 처벌 또는 가해자 강제 교정교육 실시에 관한 정책 수립 및 추진 기관은 <법무부>이고, 가정폭력의 피해자 지원에 관한 정책 수립 및 추진 기관이 <인구개발사회복지부>이다. 그러나 본 연구 과정에서 조사한 바에 따르면 현실적으로는 가정폭력 방지를 위한 정책 추진이 전면 <법무부>에 집중되어 있으며, <인구개발사회복지부>에서는 산하 기관인 <사회복지서비스청>을 통하여 폭력방지센터가 운영하는 보호소 운영비의 일부를 지원하는 것 밖에 실행하는 정책이 없다(폭력방지센터가 <인구개발사회복지부>의 위탁기관으로 계약을 맺고 보호소를 운영하는 형식). 그 외에는 가정폭력 예방과 피해자 보호 관련 정책을 모두 <법무부>에서 경찰기관을 통하여 추진하고 있었는데, 이 정책들은 「가정폭력 방지에 관한 법」과 ‘가정폭력 방지를 위한 국가프로그램’, 「범죄방지에 관한 법」, 「증인, 피해자 보호에 관한 법」 등을 근거로 삼고 있다. 본 연구는 현재 몽골에서 추진 중인 가정폭력의 예방과 피해자 지원체계를 검토한 결과 다음과 같은 문제점을 발견하였으며, 반드시 개선될 필요가 있다고 주장한다.

첫째, 가정폭력 피해자 지원을 위한 정책이 치안 및 의료기관을 중심으로 추진되고 있어 가정폭력이란 개념의 범위를 축소하고 있다. 이는 현재 피해자에게 필요한 서비스를 제공하는 통로가 <법무부>에서 경찰조직에 의존하여 설치하고 지방으로 확대하는 보호소들과 의료기관에 설치된 원스톱 서비스 지원센터뿐이기 때문이다. 이러한 지원체계는 가정폭력으로 인한 상해 등 눈에 띄는 가시적인 피해만을 집중적으로 관리하여, 가정폭력의 피해를 신체적인 잔인한 피해로 축소하여 보는 잘못된 인식을 강화할 우려를 가지고 있다. 치안 및 의료기관의 특수성으로 인하여 1차적 예방 활동

과 3차적 예방인 사후에 피해자에 대한 장기적인 지원이 불가능한 점도 문제점이다. 본 연구는 이런 기관 특수성으로 인한 가정폭력 피해 범위의 축소는 매우 심각한 문제이므로 반드시 개선될 필요가 있고, 피해자 지원 정책과 전달 기관의 범위가 더욱 확대될 필요가 있다고 보았다.

폭력이 발생하기 전에 예방하고, 이미 가정폭력을 겪은 피해자를 안전하게 사회에 복귀할 수 있도록 지원하기 위하여 가정폭력 방지 참여의무기관의 역할을 활성화하고, 범위도 확대될 필요가 있다. 우선 피해자에 대한 장·단기간의 서비스를 내실 있게 제공하고 지원하기 위하여 참여의무기관으로서 〈인구개발사회복지부〉의 역할을 활성화 할 필요가 있다. 이를 위하여 오래부터 있어 왔던 〈인구개발사회복지부〉의 조직과 사업을 새로 사회 문제로 부각된 가정폭력, 성폭력 등 여성 문제들을 포함할 수 있게 재조직화 해야 한다. 또한 특정한 기관을 중심으로 한 정책 추진을 피하고 정책을 통합적으로 추진하기 위하여 참여의무대상의 범위가 확대되어야 한다. 예컨대 한번 가정폭력이 일어난 가정에서 폭력이 재발하는 것을 예방하는 데 그치지 않고 모든 가정에서 애초에 가정폭력이 발생하지 않도록 사전에 예방하기 위하여 예방교육을 실시할 필요성이 있으므로 〈교육부〉의 역할도 강조되어야 하며, 가정폭력의 초기 가시화와 의료서비스 제공을 위해 〈보건부〉 등 다른 중앙행정기관들도 가정폭력 방지를 위한 참여의무기관으로 규정되어야 한다.

둘째, 가정폭력 예방과 피해자 지원 서비스와 시설의 접근성도 매우 미흡하다. 가정폭력의 문제가 처음 공론화된 시기부터 현재까지 가정폭력을 예방하고 피해자를 지원하는 서비스를 제공해 온 것은 비정부기관으로서 수도 울란바토르에 위치한 폭력방지센터가 유일하다. 그렇기에 지원 서비스의 다양화와 시설의 전국적 확대는 거의 이루어지지 못했다. 정부가 이 문제에 대해 관심을 갖기 시작한 것은 2014년도부터라고 한다. 현재 몽골에서 가정폭력 피해자가 지원받을 수 있는 시설은 보호소(경찰 설치 혹은 위탁)와 원스톱 서비스 지원센터(종합병원 등에 설치)뿐이며, 시설 내에서 법률상담 서비스, 심리상담 서비스 등을 제공하도록 되어 있다. 그러나 질적인 면과 양적인 면 모두에서 접근성의 문제가 제기되고 있다. 즉 ‘넓은 땅 적은 인구’라는 특징을 가지고 있는 몽골에서 지리적 면에서 양적 접근성의 제한점이 심각할 뿐 아니라 지원하는 서비스가 특정한 대상에게 단기적인 서비스 제공에 머무르고 있고, 시설에서 종사하는 종사자들의 전문성에 대해서도 문제점이 제기되는 등 질적인 한

제도 제기되고 있다.

그러므로 가정폭력 예방과 피해자 지원 서비스의 접근성을 양적, 질적으로 개선해야 하는 것이 시급한 과제이다. 시설의 양적 접근성을 제고하기 위해서는 무엇보다 정부의 노력이 필요하다. 몽골의 면적, 인구 밀집도, 인력 부족 등을 감안할 때 양적 측면을 관리하는 것은 정부조직에 의존하는 것이 빠르고 효과가 있을 것이라 본다. 시설 설치 요구에 대한 연구를 바탕으로 설치 우선 순위를 정하여 단계적으로 양적 확대를 진행하는 것을 제안한다. 또한 서비스와 시설의 질적 접근을 제고하기 위하여 우선 사전 예방 활동, 사후에 피해자 지원, 그에 따른 정기적인 정책 감독과 평가 실시, 결과 활용 및 문제점 보완 등이 통합적으로 이루어질 수 있도록 정책과 사업의 전달 체계가 더욱 체계화되어 제도화되어야 한다. 사전 예방을 위해 예방교육이 개발되고 실시되어야 하며, 현재 제공되고 있는 서비스를 대상자의 특성과 연령에 맞도록 다양화할 필요가 있다. 특히 단기간의 일시적인 서비스 제공으로부터 장기적이고 내실 있는 효과적인 서비스 제공으로 전환되어야 한다. 예컨대 피해자의 자립을 지원하여 다시 폭력 가정으로 들어가지 않도록 하는 정책이 필요하다.

셋째, 참여의무대상인 경찰과 사회복지사, 시설 내 종사자와 신고 의무가 있는 교육기관, 의료기관, 면/읍 사무소 소장 등의 공무원들, 그 이외 관계자들의 전문성이 부족하여 시급한 개선을 요구하고 있다. 연구 결과 참여의무대상 기관에 종사하는 사람이든 신고 의무가 있는 공무원이든 간에 피해자에 대한 비밀과 사적 정보, 신고한 신고자에 대한 정보를 외부로 노출시키는 문제가 심하다는 것을 알 수 있었으며, 이는 피해자의 법 집행기관에 대한 신뢰를 떨어뜨려 가정폭력을 다시 가정의 문제로 되돌려 보낼 위험성을 가지고 있다. 정부도 이 문제를 모르지 않기 때문에 관계자들의 전문성 제고를 위한 교육이 전무한 것이 아니지만, 아직 체계화되지는 않았다. 현재는 경찰의 역할을 중요시하여 경찰기관에서 가장 많이 교육을 하는데, 대부분 울란바타르시 경찰서 중심으로 실시되며 지방 경찰서에서는 참여하지 못하는 등, 일관되고 체계화적인 교육이 실시되지 못하고 있다.

가정폭력 예방과 피해자 지원을 위하여 종사하는 관계자들의 전문성 제고해야 한다. 각 해당분야에서 종사하고 있는 종사자들을 대상으로 다양한 보수교육을 개발해야 한다. 각기 다른 분야에서 종사하지만 같은 목적을 달성할 수 있도록, 또한 초급에서 고급으로 단계적으로 시행될 수 있도록 개발되어야 한다. 그리고 교육이 정기적

으로 실행될 수 있도록 온라인 혹은 오프라인 형식을 겸하여, 교육 진행에 있어 가장 많이 직면하는 문제인 지리적 접근성의 문제를 극복하도록 하는 것이 좋겠다고 본다.

넷째, 가정폭력 방지를 위한 정책 추진뿐만 아니라 여성정책 추진을 위한 기반이 안정되어 있지 않다. 몽골의 잦은 정권 교체로 인하여 내각이 재조직화되며 법 집행과 정책 실행 과정에서 여러모로 어려움이 있으며 공무원들의 일에 대한 신뢰와 열정에도 영향을 미쳐, 정책 실행의 효과를 떨어뜨리고 있다. 그 중 가장 문제가 되는 것은 여성정책 추진이 정권의 변동으로부터 너무 쉽게 영향을 받는 취약한 분야가 되고 있다는 점이다. 여성문제 혹은 젠더평등 문제가 최우선적으로 해결되어야 할 문제로 제기되지 못하기 때문에 이러한 행정조직의 축소, 예산의 감축 등에 쉽게 영향을 받아 폐지되거나 예산이 배정되지 않는다.

몽골에서 가정폭력 문제에 대한 일반 국민의 대중적 인식이 크게 변하지 않고 있는 것도 이로 인한 면이 크다. 일반 국민이 가정폭력 문제를 반드시 해결되어야 할 심각한 문제로 인지하고 가정폭력 예방과 피해자 보호를 위해 함께 노력해야 한다고 생각할 수 있으려면, 가정폭력 문제에 대한 심도 깊은 연구와 실태조사, 그리고 연관되어 그 동한 추진되어 온 정책들을 평가하는 기본적인 데이터들이 수집되고 국민들에게 알려져야 한다. 그러나 정부가 여성정책에 대한 안정적인 기반을 마련하지 않고 관련 자료를 체계적으로 만드는 작업에도 관심과 예산을 투입하지 않기 때문에 이런 자료화 작업과 홍보가 이뤄지지 않고 있다. 민간 연구자의 연구를 위한 기초 자료조차 부족하여 몽골 가정폭력의 실태에 대해서 국제기구와 민간단체인 폭력방지센터가 실시한 조사에 의존해야 하는 실정이다.

이러한 문제를 해결하고 여성정책 추진 기반의 안정화와 여성폭력방지 정책 추진 체계를 개선하기 위해서 본 연구는, 몽골에 여성 관련 업무를 전담하여 힘 있게 추진할 수 있는 행정조직을 설립하여 포괄적인 여성정책을 추진할 수 있도록 운영되어야 한다고 제안한다. 이전에 총리 직속 기구로 만들어졌다가 최근 소규모 실무단으로 축소된 〈젠더위원회〉를 재설립하여 이전에 담당하던 업무 범위를 더욱 확대시켜 자립적인 부처가 될 수 있게 만들어야 한다. 또한 여성정책에 대한 자료화 작업을 활성화하기 위하여 통계정보가 정확하고 명확하게 수집될 수 있도록 정부 통계 정책을 개선해야 하고, 가정폭력 및 다양한 여성폭력 대응 정책을 비롯한 정책적 이슈에 대해 심도 깊은 연구를 하는 연구기관을 설립될 필요가 있다. 이를 통해 정부에서 수행되

는 업무보고서 수준의 자료를 누구나 접근할 수 있는 자료로 만들 수 있으며, 이런 기반이 마련되어야 가정폭력 문제에 대한 연구도 활발하게 진행될 수 있게 될 것이라고 본다.

제2절 연구의 함의 및 후속 연구 과제

몽골 사회에서 가정폭력이 사회문제로 제기된 지 20년, 가정폭력을 방지하기 위한 법제가 마련되어 국가가 개입하게 된 지 12년이 지나가고 있다. 현재까지 가정폭력 문제를 다룬 연구는 운동 초기에 그 심각성을 보여주기 위해 이루어진 가정폭력의 악영향들에 관한 연구와, 입법화 이후 법 집행의 문제점 및 법 개정에 필요성에 대한 주제 연구 등에 국한되어 이뤄져 왔다. 그러나 현재 몽골의 가정폭력 대응 정책이 일반 국민의 대중적 인식 제고로 이어지지 못했을 뿐 아니라, 심각한 가정폭력 가해자에 대한 법적 처벌 문제만 잠깐씩 주목 받을 뿐 피해자에 대한 법적 보호 및 피해자를 위한 서비스 지원에 대한 정책은 아무런 관심을 받지 못하고 있다.

일반 국민을 대상으로 한 일관된 인식 제고와 태도 변화 정책이나 피해자를 안전하게 보호하고 안전하게 사회생활을 할 수 있도록 체계적인 지원 프로그램이 없는 상태에서, 몽골에서는 여전히 가정폭력 피해자가 죽음의 위협에 처한 상태로 발견되거나 참다 못해 가해자를 죽임으로써 살인 범죄자가 되는 등 극단적인 상황이 되어 서야 사회적으로 가시화되는 현실이 지속되고 있다. 언론은 이런 상황이 발생했을 때만 가정폭력을 이슈화하고, 마치 극단적 폭력만이 가정폭력인 것처럼 재현할 뿐 아니라, 심지어 사건을 보도하면서 아무런 문제의식 없이 피해자의 개인정보를 노출하고 피해자 비난 논리까지 동원함으로써 결과적으로 가정폭력을 다시 사적 문제로 되돌려 보내는데 일조하고 있다.

본 연구는 가정폭력에 대한 문제가 사회문제로 제기되기 전의 사회주의 시기 여성 정책으로부터 시작하여 체제전환 직후 가정폭력 반대 운동, 가정폭력 법 제정을 위한 운동, 입법 이후의 현황과 실태에 대한 문헌연구와 심층면접을 통한 조사 연구를 실시하고 ‘피해자’의 입장에서 가정폭력 예방과 피해자 지원 정책을 분석함으로써 문제점을 밝히고 개선점도 제시해 보았다. 이를 통해 가정폭력이란 사회 현상이 한 개인

의 문제가 아닌 공적인 문제인 동시에, 일반 범죄 사건과 다른 특수성이 있으므로 반드시 페미니스트 관점에서 다루어져야 할 문제임을 드러내고자 했다. 몽골에서 가정폭력의 피해가 오직 신체적 피해, 그것도 아주 심각한 상해로만 이해되는 것을 비판하고, 문제를 해결하기 위해서는 가정폭력의 피해에 대한 의미가 재구성되어야 함을 강조하였다. 무엇보다 아직도 몽골의 가정폭력 담론에서 쉽게 간과되고 있는 ‘피해자’를 가정폭력의 직접 피해자로 제대로 위치지어, 가정폭력 피해자의 특수성에 맞는 다양한 지원 정책이 마련될 수 있도록 첫 발걸음을 마련하였다. 현재 몽골의 가정폭력 대응 제도가 심각한 신체적 상해를 일으킨 가정폭력의 경우에만 가해자를 처벌하고, 가정폭력 피해자를 임시보호소와 윈스톱 서비스 지원센터 등으로 보내 단기적인 물리적 분리와 신체적 상해의 치료만을 제공하고 있는 것은 큰 한계가 있다. 현재 가정폭력 방지 정책의 초점 역시 이미 가정폭력이 일어난 가정에서 재발생을 방지하는 것에만 맞추어져 있는 것도 문제이다.

본 연구를 통해 가정폭력 방지 정책은 재발생 방지만이 아닌, 처음부터 가정폭력이 발생하지 않도록 예방교육에 힘을 쏟아야 하며, 가정폭력에 대처함에 있어서 전반적으로 피해자의 인권을 고려하는 페미니스트적 관점이 반드시 필요함을 강조하고자 하였다. 또한 가정폭력의 예방과 피해자 지원 문제는 앞으로 다양한 분야, 다양한 각도에서 활발하게 연구되고 논의될 필요가 있는 문제이므로, 앞으로의 연구에 도움이 될 수 있도록 몽골의 가정폭력과 대응정책에 대해 최대한 많은 기초자료와 정보를 포함시키려고 노력했다. 기존 문헌 자료 검토와 분석뿐 아니라, 관련 기관과 관계자들을 직접 방문하여 심층면접하고, 도서관과 온라인으로는 접근 불가능한 기관 내부용 문서들을 직접 수집하고 분석함으로써 앞으로의 연구를 위한 기초적인 발판을 마련하였다. 본 연구가 제시한 문제점과 개선방안 제언 등에 대해서는 앞으로 더 많은 후속 연구가 필요할 것이며, 페미니스트 관점을 반드시 고려하면서 행정학, 사회복지학, 교육학 등 여러 관련 분야에서 연구가 실시되어 더욱 발전했으면 한다.

가정폭력 문제에 대한 연구에 페미니즘 관점이 필요한 이유는 기본적으로 몽골 사회가 가부장제가 깊이 묻혀있는 사회구조에 따라 작동하고 있기 때문이다. 여성학적 관점에서 문제의 지형을 처음부터 다시 살펴봄으로써 쉽게 간과되는 여성의 인권이 더 이상 침해되지 않도록 힘써야 한다. 이 연구는 몽골 가정폭력 문제에 대한 다각도의 심층 연구들이 이뤄질 수 있도록 문제를 제기하고 페미니스트 관점의 필요성을

몽골의 가정폭력 대응 제도에 대한 연구

드러냈다는 점에서 함의를 가진다고 본다.

참고문헌

몽골어 문헌

- Amgalan, T. (2005). 몽골에서의 젠더 현황, 평가, 젠더에 관한 문제점. 젠더이슈, 2005, 12월, 4-36.
- Arvintaria, B, B. L., Bulganzaya, T, Narantuya, P, Enkhjargal, D. (2008). 가정폭력방지에 관한 법 집행에 대한 연구보고서. Retrieved from 몽골: 폭력방지센터, WorldVision Mongolia.
- Badamgarav. (1971). 몽골인민공화국 여성과 아동. (울란바타르).
- Bayarkhuu, B. (2015). 가정폭력 성폭력 피해자 지원을 위한 원스톱센터 현황. Paper presented at the 폭력피해자에게 서비스 지원을 위한 원스톱센터 지속가능성 및 기관간 연계성 강화, Ulaanbaatar, Mongolia.
- Bolormaa, B Solongo, A. (1999). 체제 전환시기 때 젠더 문제 몽골 경제: 전환시기 경제. Ulaanbaatar: Admon.
- Chimidtseren, E. (1970). 여성의 사회 진출은 비자본주의 사회의 결과물 몽골인민공화국의 비자본주의 사회 발전 역사에 관한 문제.
- Chimidtseren, E. (1971). 몽골인민공화국 여성의 해방과 역사. 울란바타르.
- Enkhjargal, D. (2007). 폭력 피해자들의 인권 보호 현황. 인권, 2007/04.
- Enkhjargal, D 외. (2007). 몽골의 젠더기반 폭력 및 아동폭력 현황 연구보고서. 울란바타르: 폭력방지센터, WHO.
- Imaoka, R. (2005). 몽골의 여성에 대한 연구 방향 및 연구 소개. 젠더이슈, 2005, 12월, 37-50.
- NomtEmch. (2012). 가정폭력 성폭력 피해자 지원과 서비스 제공을 위한 병원 의존 원스톱서비스 센터를 지방 설치에 대한 정책 조사 보고서. 울란바타르: 보건부.
- Odontuya, T. (2007). 사회주의 시기의 몽골 여성들에 대하여. Ulaanbaatar.
- Oyunchimeg, Ts. (1976). 몽골 여성들. 울란바타르.
- Oyundelger, S. (2000). 여성폭력 방지와 현황. Paper presented at the 제1회 여성단체 대회, 울란바타르.
- Tamjidmaa, D 외. (2000). 폭력과 여성건강. Paper presented at the 제1회 여성단체 대회
- Tsetsegjargal, Ts. (2009). *Mongolian Woman in the XX century: Transformation & Changes*. Ulaanbaatar: Soyombo press.
- Tumurochir, S. (2008). 몽골 남성들의 교육 현황과 문제점. Paper presented at the 몽골 남성

들의 현황, 그 당면한 문제들, 울란바타르, 몽골.

경찰청. (2015). 가정폭력 방지 국가프로그램 실행 보고서 울란바타르: 법무부.

몽골국립대학교. (1998). '폭력과 법' 가정폭력 실태조사 보고서. 울란바타르: 폭력방지센터.

인권위원회. (2012). 살인사건으로 유죄판결을 받아 현재 법원판결집행관리국 소속 0407번 여성 교도소에 수감 중인 제소자들의 살인사건동기에 관한 연구보고서. 울란바타르: 인권위원회.

인권위원회. (2014). 몽골에서의 인권 및 자유에 관한 제13 발표문. 울란바타르: 몽골인권위원회.

젠더위원회, U., & 여성법률협회. (2011). 가정폭력방지에 관한 법 집행 평가보고서. 젠더위원회.

젠더평등위원회. (Ed.) (2005). 젠더 문제에 관한 전략 계획 세미나 울란바타르: 젠더위원회.

젠더평등위원회, UNICEF, UNFPA, & UNDP Mongolia. (2010). 몽골의 젠더기반 폭력 연구보고서. Retrieved from 울란바타르: 젠더평등위원회.

폭력방지센터, T. A. f. H. R. (2014). 가정폭력방지에 관한 법: 인권관점에서 연구보고서. Retrieved from 울란바타르: 폭력방지센터.

한국 문헌

공미혜. (1997). 가족주의와 가부장적 테러리즘으로서 아내구타:부산여성의 쉼터이용자를 중심으로. 家族學 論集, 9(-), 49-80.

김혜선. (1995). 아내구타의 발생과 지속과정에 관한 연구. (국내박사학위논문), 한양대학교 대학원, 서울.

김홍미리. (2009). 여성주의 관점에서 '아내폭력' 이해하기 가정폭력 : 여성인권의 관점에서 (pp. 404 p. : 삽도 ; 423 cm). 파주: 한울.

마경희. (2014). 여성주의, 국가, 성평등. 젠더와 사회. 동녘: 한국여성연구소.

박영란. (2007). 여성주의 관점에서 본 가정폭력 피해자의 욕구와 피해자 보호정책 패러다임의 변화. [Changing Needs of the Victims of Domestic Violence and the Paradigm Shift of Victim Protection Policy from a Feminist Perspective]. 한국여성학, 23(3), 189-214.

변화순, 원영애, 최은영, & 한국여성개발원. (1993). 가정폭력의 예방과 대책에 관한 연구. 서울: 한국여성개발원.

신은주. (1995). 아내虐待에 대한 페미니스트 接近에 관한 社會事業的 分析. (국내박사학위논문), 서울大學校 大學院, 서울. Retrieved from <http://www.riss.kr/link?id=T10791>

- 이남희, 김현미, 김민정, 하정옥, 이나영, 황정미. 한국여성연구소. (2014). 젠더와 사회. 파주: 동녘.
- 이미정, 변화순, 이소영, 황정임, 한국여성정책연구원, & 한국여성개발원. (2008). 여성폭력관련 서비스 개선방안. 서울: 한국여성정책연구원.
- 이성은, & 고은정. (2010). 서울시 여성폭력 예방지원체계 구축방안 연구. 서울: 서울시여성가족재단.
- 이수은. (2013). 가정폭력피해자의 인권보호를 위한 지원체계와 개선방안. (국내석사학위논문), 순천대학교 대학원, 순천대학교 대학원.
- 이원철, & 유성희. (2003). 아내학대의 예방과 대책에 관한 연구. 인문사회논총, -(9), 417-450.
- 이윤호. (2007). 피해자학 연구. 파주: 집문당.
- 이재경, 남영숙, 마경희, 원숙연, 이동선, 정진주. 이화여자대학교, 한. (2011). 국가, 젠더, 예산. 파주: 한울아카데미.
- 장미혜, 박건표, 전미현, 정지연, & 한국여성정책연구원. (2014). 여성폭력 예방체계의 통합적 구축방안. 서울: 한국여성정책연구원.
- 정춘숙. (2015). 가정폭력 피해여성의 자립의지에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 = *(A)study on the factors affecting a sense of self-reliance of domestic violence victims*. (학위논문(박사)), 강남대학교 사회복지전문대학원, 용인. Available from 국회도서관
- 조주은. (2012). 가정폭력 예방 및 피해자 보호정책 현황과 개선과제. Retrieved from 서울 : 국회입법조사처.
- 한국여성의전화연합, 김은경, 김홍미리, 박신연숙, 박영란, 박인혜, 황정임. (2009). 가정폭력. 파주: 한울.
- 허민숙. (2011). 가정폭력 담론의 재구축. [The Reconstruction of Domestic Violence Discourse: the Discourse of Domestic Violence Victimization and]. 여성학논집, 28(1), 121-158.
- 허민숙. (2014). 여성구술생애사로 본 개발 시기 도시이주 여성의 근대 경험과 가치변화. [Korean Women's Oral History: Urban Immigrant Women's Experiences and Value Changes in The Era of Development]. 가족과 문화, 26(3), 177-211.
- 현혜순. (2005). 아내폭력 가해자 집단치료 프로그램 개발 가능성 탐색. (국내박사학위논문), 서울여자대학교 대학원, 서울.

번역서

- Mason, J., & 김두섭. (2010). 질적 연구방법론. 파주: 나남.

Rai, S., & 이진옥. (2014). 젠더와 발전의 정치경제. 서울: 후마니타스.

영어 문헌

Ki-moon, B. (2006). Ending violence against women: from words to action. *Study of the Secretary-General-In-depth study on all forms of violence against women: Report of the Secretary-General, Sixty-first session.*

Nations, U. (2010). *The world's women 2010 : Trends and statistics*. New York: United Nations: United Nations, Dept. of Economic Social Affairs.

Oyunbileg, S., Sumberzul, N., Udval, N., Wang, J.-D., & Janes, C. R. (2009). Prevalence and risk factors of domestic violence among Mongolian women. *Journal of Women's Health*, 18(11), 1873-1880.

영상 자료

법무부 (2015). 가정폭력을 방지합시다: 당신이 멈출 수 있다'. 울란바타르: 법무부.

폭력방지센터 (2000). 폭력방지센터 창립 5주년 다큐멘터리. 울란바타르.

폭력방지센터 (2005). 폭력방지센터 창립 10주년 다큐멘터리. 울란바타르.

폭력방지센터 (2014). 때가 되었다! 울란바타르: 폭력방지센터.

폭력방지센터 (2014). 좋은 사람의 조용한 태도가 나쁜 사람의 나쁜 행동만큼 위험하다. 울란바타르: 폭력방지센터.

인터넷 자료

몽골 법무부 <http://www.moj.gov.mn>

몽골 인구개발사회복지부 <http://www.khun.gov.mn>

몽골 젠더위원회 <http://gender.gov.mn>

몽골 폭력 방지센터 (NCAV) <http://www.safefuture.mn>

몽골 통계청 <http://www.1212.mn>

〈Abstract〉

Mongolia's Response to Domestic Violence: With a Focus on Structures for Prevention and Victim Support

Dashdorj Bolortsetseg
Interdisciplinary Program in Gender Studies
The Graduate School, Seoul National University

More than ten years have passed since domestic violence was conceptualized as a form of abuse in Mongolia and laws were created to address it, but the general public still does not see it as a serious problem. I believe that this is because victims of domestic violence continued to go unseen, and in this study I propose to re-consider the position of victims in Mongolia's response to domestic violence. Specifically, I critically investigate the "Act on the Prevention of Domestic Violence" (APDV) and the "National Program for the Prevention of Domestic Violence" (NPPDV), a plan created to enforce the APDV, from a feminist standpoint. I explore the background of the formation of Mongolia's anti-domestic violence laws and policies and their contents, show how victims have been erased in this process, and look at what kind of protection and support someone who has suffered domestic violence can expect from the current system. In other words, the goal of this study is to investigate the current situation and limits of the APDV and NPPDV in order to find what changes are necessary to provide concrete support for victims.

In Mongolia, domestic violence(DV) began to be seen as a problem during the system changeover of the 1990s. With the transition from socialism to democracy, the social support for women, which relied on the support of the Soviet Union, was ended. Women who had entered all parts of public life returned to the family, and the "kind wife image" ideology took hold. At the same time, as civil society was

formed, human rights groups began to appear in Mongolian society, and the women's groups among them complained that the main victims of the confusion and crime caused by the transition were women. DV thus was seen as an issue of women being victimized by the system transition, and a study conducted by the <National Center Against Violence>, a women's organization, brought it to the public consciousness. This led to a movement for the creation of a law to combat DV.

However, in the process of DV becoming discussed as a social problem in Mongolia, women – the direct victims of DV – were invisible. DV was explained as the result of the confusion caused by the system transition, as violence exercised by male perpetrators (husbands) who had become addicted to alcohol because of problems like unemployment. Even though wife abuse is a very common form of DV, discourse focusing on wives as victims was rare. Instead, it was the other family members witnessing the violence (mostly children) who were highlighted as the victims of DV, and DV was explained as a serious social problem mainly because it could lead to family breakup and thus to an increase in underage homelessness, prostitution, and crime. In other words, in the process of DV becoming a public issue, the women actually experiencing the violence and the hurt they suffered was actually not a target of social interest.

The “Act on the Prevention of Domestic Violence” was enacted in 2004 and implemented in 2005, and in 2007, the “National Program to Prevent Domestic Violence” was created to effectively enforce it. Since then, DV prevention policies and victim support policies have been driven on the basis of the APDV and NPPDV. A critical feminist look at the contents and execution of these policies shows that Mongolia's current efforts fail to offer concrete and sustained support to victims in relation to the following four points.

First, policies for the support of DV victims center around public order and medical institutions, and there are not enough psychological and cultural support systems. Victim support is offered based only in police stations and hospitals, which limits recipients to those to have

suffered bodily harm that is punishable by law. This carries a danger of strengthening the false view of the harm of DV as being limited to bodily harm. Because it only places interest in families in which serious DV has already occurred, and support service is equivalent to the short-term treatment offered by hospitals, this system is limited in the amount of prevention services and long-term support that it can provide.

Second, I show that the accessibility of DV prevention and victim support services are very poor. Needless to say, there is also very little diversification of support services and a small number of support facilities. Currently, the only support facilities for DV victims are shelters (police-run or commissioned) and one-stop service support centers (run by general hospitals and other facilities), and these aren't even spread widely around the country. When one considers the country's large amount of land and small population, not only is the expansion of the number of support facilities an urgent issue, but the problem that these facilities are still limited to the short-term emergency level must be rectified immediately.

Third, I argue that the actors that are charged with reporting DV and providing support to victims need systematic training to foster expertise. In addition to the obvious candidates of police officers, social workers, and support facility employees, there are also government employees at educational and medical institutes and local government offices who have these responsibilities. When these people have no understanding of DV or do not uphold their duty of confidentiality regarding victims, victims avoid even reporting the problem. Similarly, the mass media sometimes deals with DV suggestively or reveals private information about victims. Only extreme cases in which the victim dies or cannot endure any more abuse and becomes a killer herself are reported on, and the reporting style itself is problematic. Because of this, not only are diverse types of DV victims invisible to ordinary citizens, but victims of serious DV are afraid to reveal their status to others. Therefore, policy measures to deal with media reporting are also necessary.

Fourth, the basis for women's policy as a whole is unstable. Mongolia's frequent regime changes make consistent enactment and enforcement difficult, and women's policy is a fragile area that is easily influenced by political change. Because there is no social consensus on the importance of women's issues, administrative organizations are the targets of personnel and budget reductions. The establishment of an administrative organization that is exclusively charged with women's issues and can forcefully push for comprehensive women's policies is sorely needed.

Existing research on DV in Mongolia has mainly reported on its current circumstances or analyzed the APDV's problems and recommended strengthening punishments for perpetrators. This study, however, uses a perspective emphasizing the invisibility of victims to investigate why public understanding of DV has come to a standstill even though a legal framework for dealing with DV has been put in place, analyzes problems in the law and its enforcement from victims' perspective, and argues that a comprehensive policy must be established for victim protection and support systems.

Key words: domestic violence, domestic violence in Mongolia, domestic violence victims, domestic violence policy, women's policy, preventive policy, support policy, Mongolia

Student Number: 2013-23781